

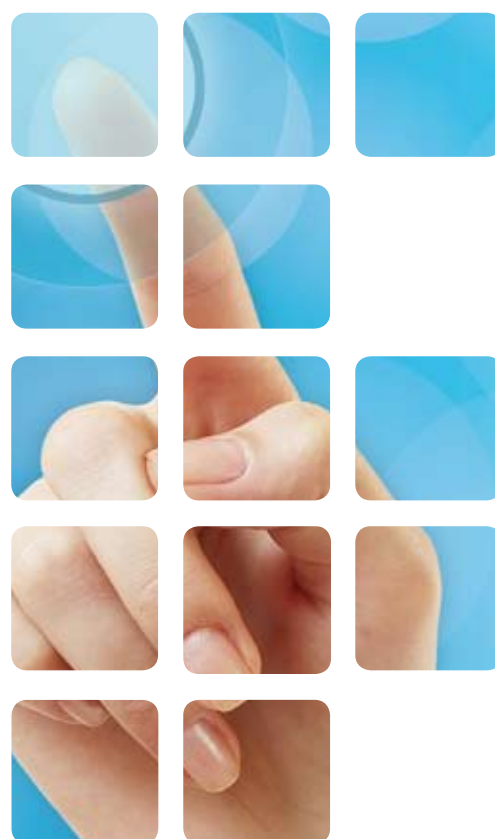


RIKSREVISIONEN



Klimatinsatser utomlands

– statens köp av utsläppskrediter



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.



RIKSREVISIONEN

RiR 2011:8

Klimatinsatser utomlands

– statens köp av utsläppskrediter

Till riksdagen

Datum: 2011-02-04

Dnr: 31-2010-0079

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter

Riksrevisionen har granskat statens köp av utsläppskrediter från andra länder. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Miljödepartementet och Statens energimyndighet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Miljödepartementet och Statens energimyndighet.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Madeleine Nyman* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Lena Björck*, revisionsdirektör *Lena Ellwerth-Stein* och revisionsledare *Camilla Gjerde* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Madeleine Nyman

För kännedom:

Regeringen, Miljödepartementet
Statens energimyndighet

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Granskningens bakgrund och inriktning	13
1.1 Internationellt regelverk	14
1.2 Energimyndigheten hanterar statens köp av utsläppskrediter	15
1.3 Motiv till granskning	16
1.4 Syfte med granskningen och revisionsfrågor	18
1.5 Bedömningsgrund	19
1.6 Avgränsningar	19
1.7 Metod	20
1.8 Läsanvisning	21
2 Mål och syften med statens köp av utsläppskrediter	23
2.1 Sveriges klimatmål	23
2.2 Syften och inriktningar med Sveriges klimatinsatser i andra länder	24
3 Nås riksdagens etappmål till 2020?	29
3.1 Förutsättningar för att nå målet	29
3.2 Anslag och överföring av medel	38
3.3 Många osäkerheter	42
3.4 Viktiga iakttagelser	51
4 Är kostnaderna rimliga för statens köp av utsläppskrediter?	53
4.1 Kostnader för köp av utsläppskrediter	53
4.2 Närliggande kostnader	54
4.3 Alternativa åtgärder	57
4.4 Viktiga iakttagelser	58
5 Genomförs statens köp av utsläppskrediter effektivt och transparent?	61
5.1 Bedömningskriterier	62
5.2 Att identifiera mål och uppgifter	62
5.3 Riktlinjer och rutiner	64
5.4 Riskanalyser och riskhantering	67
5.5 Uppföljning	72
5.6 Redovisning och rapportering	77
5.7 Viktiga iakttagelser	81
6 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	83
6.1 Regeringen har inte klargjort förutsättningarna för att nå etappmålet	83
6.2 Kostnaderna kan vara rimliga men effektiviseringar är möjliga	87
6.3 Statens köp av utsläppskrediter genomförs inte tillräckligt effektivt och transparent	88
6.4 Rekommendationer	91

Forts.

Käll- och litteraturförteckning	93
Ordlista	101
Bilagor	
Bilaga 1 Klimatpolitik globalt och inom EU	105
Bilaga 2 CDM-processen	113
Bilaga 3 Alternativa tolkningar av och räkneexempel för etappmålet	117
Bilaga 4 Tabeller över förväntade leveranser	123
Bilaga 5 Skattning av kostnader	125

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat statens köp av utsläppskrediter från andra länder. Sveriges nationella etappmål för klimatet till år 2020 ska delvis nås med hjälp av sådana utsläppskrediter. Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen inte har beslutat *hur många* utsläppskrediter som ska köpas och *när*. Statens köp av utsläppskrediter har inte genomförts tillräckligt effektivt och transparent, men kostnaderna kan vara lägre än för andra åtgärder.

Granskningens bakgrund

Motiv: Klimatförändringen och dess hot mot samhällen är global. Statens köp av utsläppskrediter är en viktig del av den svenska klimatpolitiken. Köpen av utsläppskrediter har betydelse för om Sverige kommer att kunna nå det nationella etappmålet om utsläppsminskningar på 40 procent i den icke-handlande sektorn till år 2020 jämfört med år 1990. En tredjedel av utsläppsminskningen ska nås genom köp av utsläppskrediter från andra länder. Riksdagen har dessutom sedan budgetåret 2009 beviljat kraftigt ökade anslag som får användas för köp av utsläppskrediter. Verksamheten är komplicerad och förknippad med risker och osäkerheter.

Syfte: Syftet med granskningen är att belysa i vilken utsträckning statens köp av utsläppskrediter från andra länder bidrar till att uppfylla riksdagens etappmål till år 2020. Ett ytterligare syfte är att granska i vilken utsträckning statens köp av utsläppskrediter har genomförts effektivt, transparent och till rimliga kostnader.

Vad vi har granskat: Granskningen gäller statens köp av utsläppskrediter från och med 2002 till och med juni 2010. Utsläppskrediterna kommer från så kallade CDM- och JI-projekt som syftar till att minska utsläpp av växthusgaser. Det kan ske genom att exempelvis bygga vindkraftverk i stället för ett kolkraftverk. För de medel som satsas i projekten kan staten tillgodoräkna sig utsläppsminskningar i Sverige. Energimyndigheten har huvudansvaret för att köpa utsläppskrediter för statens räkning, både direkt från projekt i andra länder och indirekt genom investeringar i klimatfonder. Fram till och med juni 2010 hade Energimyndigheten tecknat avtal om köp av utsläppskrediter från 33 CDM- och JI-projekt och från 5 klimatfonder till ett samlat värde av cirka 740 miljoner kronor.

Granskningens resultat

Granskningen har mynnat ut i följande huvudsakliga slutsatser och iakttagelser:

Regeringen har inte klargjort förutsättningarna för att nå etappmålet till 2020

Oklart hur många utsläppskrediter som ska köpas. Enligt regeringens klimatproposition uppgår de utsläppsminskningar som genomförs i andra länder till 6,7 miljoner ton år 2020. Detta motsvarar en tredjedel av den totala utsläppsminskning på 20 miljoner ton som ska uppnås år 2020. Hur stora utsläppsminskningar som ska ske under perioden fram till 2020 genom köp av utsläppskrediter från andra länder har regeringen däremot inte beslutat. Regeringen har inte heller fastställt något startår för när man kan börja tillgodoräkna sig levererade utsläppskrediter eller hur stora årliga utsläppsminskningar som får uppnås med klimatinsatser i andra länder. Det medför att det är oklart hur många utsläppskrediter som totalt kan behövas för att nå etappmålet till 2020. Behovet av utsläppskrediter kan, beroende på tolkningen av etappmålet, vara lägst cirka 6,7 miljoner och högst 100 miljoner. Därmed är det inte klargjort vilka utsläppsminskningar, det vill säga climateffekter, etappmålet bidrar till.

Anslagen kan vara för höga, för låga eller rimliga. Eftersom regeringen inte har klargjort hur stora utsläppsminskningar som får ske med hjälp av utsläppskrediter från andra länder för perioden fram till 2020, går det inte att avgöra om anslagen är för höga, för låga eller rimliga. Staten kan totalt behöva lägst cirka 670 miljoner och högst 10 miljarder kronor för köp av utsläppskrediter, beroende på hur målet tolkas. Riksdagen får därmed inte ett tydligt och ändamålsenligt underlag inför beslut om anslag till statens köp av utsläppskrediter.

Kostnaderna kan vara rimliga

Riksrevisionen har uppskattat kostnaderna för statens köp av utsläppskrediter. Kostnaderna för styrmedlet kan bedömas vara rimliga jämfört med andra kända klimatåtgärder: kostnaderna för köp av utsläppskrediter är lägre än om staten hade köpt krediter på andrahandsmarknaden. Åtminstone i ett kortsiktigt perspektiv kan det också vara billigare att köpa utsläppskrediter än att genomföra utsläppsminskningar i Sverige. Men det finns möjligheter för Energimyndigheten att arbeta mer effektivt än i dag och därmed bidra till en ökad måluppfyllelse.

Statens köp av utsläppskrediter genomförs inte tillräckligt effektivt och transparent

Etappmålet till 2020 beaktas inte tillräckligt. Genom att regeringen inte har fattat beslut om hur stora utsläppsminskningar etappmålet innebär, minskar förutsättningarna för att planera och genomföra köp av utsläppskrediter effektivt. Etappmålet till 2020 finns inte med i några av Energimyndighetens interna styrdokument som avser CDM- och

JI-verksamheten. Myndigheten har i februari 2011 uppgett att etappmålet till 2020 är ett av flera mål för CDM- och JI-verksamheten. Tidigare under granskningen har Energimyndigheten dock uppgett att etappmålet inte är att betrakta som ett mål för verksamheten.

Risker och osäkerheter beaktas inte tillräckligt. Energimyndigheten har inga dokumenterade riskanalyser inför beslut att köpa utsläppskrediter för perioden 2002–2009, i 13 av 15 projekt. Det är därför inte möjligt för Riksrevisionen att avgöra om Energimyndigheten haft en tillräckligt god kontroll över de risker CDM- och JI-verksamheten inneburit. Från och med 2010 har Energimyndigheten förbättrat dokumentationen av riskanalyserna, men det finns fortfarande brister. Riskanalyserna färdigställs oftast efter att köpeavtal redan har undertecknats. Mer ändamålsenliga riskbedömningar skulle kunna ligga till grund för åtgärder som kan begränsa risker och bidra till säkrare leveranser av utsläppskrediter.

Uppföljningen av förvärven är otillräcklig. Uppföljningen av verksamheten är bristfällig. Energimyndigheten har inte säkerställt leveranser av utsläppskrediter i den takt som har avtalats, vilket kan leda till att effekterna av klimatinsatserna blir mindre än beräknat. Energimyndigheten har ansett det vara mindre viktigt om utsläppskrediterna från projekten blir försenade, eftersom myndigheten oftast betalar först vid leverans.

Rapporteringen är bristfällig och ger ingen samlad bild av måluppfyllelsen. Regeringen redovisar inte tydligt om statens köp av utsläppskrediter genom CDM och JI hittills har uppfyllt de mål och syften som finns för verksamheten. Regeringens rapportering till riksdagen bygger huvudsakligen på Energimyndighetens årsredovisningar. Energimyndigheten ger i årsredovisningarna ingen samlad bild av vare sig CDM- och JI-verksamheten eller måluppfyllelsen. Energimyndigheten tolkar offentlighetsprincipen restriktivt. Enligt Energimyndigheten råder affärsskretess vad gäller prisuppgifter på enskilda projekt och avtal, riskbedömningar och årsrapporter från fonder. Detta försvårar för regeringen, riksdagen och allmänheten att bedöma i vilken utsträckning statens köp av utsläppskrediter genomförs effektivt och i enlighet med målen för verksamheten. Bristerna i rapporteringen medför också att riksdagen inte får tydliga och ändamålsenliga underlag för att fatta beslut om anslag för verksamheten.

Rekommendationer

Till regeringen:

- Regeringen bör besluta om startåret för etappmålet till 2020, i vilken takt utsläppen ska minska och hur många utsläppskrediter som högst ska tillgodoräknas under perioden för att nå målet till 2020. Regeringen bör ta fram en översiktlig plan för hur många utsläppskrediter som kan behövas för att uppnå etappmålet till 2020. Planen kan ligga till grund för styrning av verksamheten och tilldelning av anslag.
- Regeringen bör årligen tydligt redovisa hur långt staten har kommit i fråga om måluppfyllelsen, det vill säga hur många utsläppskrediter som har erhållits och hur mycket dessa har kostat.
- Regeringen bör säkerställa att Energimyndigheten bidrar till ökad transparens genom att i högre grad dokumentera och redovisa arbetet öppet.
- Regeringen bör säkerställa att Energimyndighetens köp av utsläppskrediter på ett effektivt sätt bidrar till etappmålet till 2020. Regeringen bör i detta syfte se till att myndigheten rapporterar om statens samlade köp av utsläppskrediter i förhållande till målet.
- Regeringen bör föreslå att anslagen för köp av utsläppskrediter anpassas till när köpen faktiskt äger rum och pengarna ska betalas ut. Fram till årsskiftet 2009/10 har en stor del av anslagen betalats ut långt innan de förbrukats. Därmed har statliga medel låsts över lång tid. Vid årsskiftet 2009/10 var cirka 400 miljoner kronor bundna på detta sätt hos Nefco. Regeringen bör utöka bemyndiganderamen så att Energimyndigheten kan använda denna i stället för årliga anslag när myndigheten tecknar köpeavtal eller fondavtal.

Till Energimyndigheten:

- Energimyndigheten bör se till att köpen av utsläppskrediter bidrar till att uppfylla etappmålet till 2020. Energimyndigheten bör sätta upp stegvisa leveransmål för verksamheten som kan justeras och uppdateras löpande.
- Energimyndigheten bör årligen tydligt redovisa i vilken grad etappmålet till 2020 hittills har uppnåtts och hur mycket insatserna har kostat.
- Energimyndigheten bör bidra till ökad transparens genom att i högre grad dokumentera och redovisa arbetet öppet. Bättre dokumentation innebär ökade möjligheter att utvärdera verksamheten och minskar risken för personberoende.
- Energimyndigheten bör genomföra och dokumentera ändamålsenliga riskanalyser inför köp av utsläppskrediter. Analyserna bör beaktas vid val av projekt.
- Energimyndigheten bör regelmässigt begära in information från UD och Sida om korruptionsrisker och landrisker inför val av projekt.

1 Granskningens bakgrund och inriktning

Sverige har sedan 2009 ett nationellt klimatmål som innebär att utsläppen av växthusgaser ska vara 40 procent lägre år 2020 jämfört med år 1990 för de verksamheter som inte omfattas av EU:s handelssystem.¹ Enligt regeringens proposition sker en tredjedel av dessa utsläppsminskningar utomlands. År 2020 ska de minskningar som får genomföras utomlands motsvara cirka 6,7 miljoner utsläppskrediter.²

Riksrevisionen har granskat statens köp av utsläppskrediter. Köpen av utsläppskrediter är en del av statens klimatinsatser i andra länder.³ Dessa köp avser projekt som ska minska utsläppen av växthusgaser på ett kostnadseffektivt sätt. Projekten godkänns av FN och genererar certifierade utsläppskrediter. Stater och företag kan köpa utsläppskrediter för att bidra till att nå egna utsläppsmål. Klimatinsatserna kan antingen göras i utvecklingsländer och övergångsekonomier genom CDM-projekt eller i länder i Östeuropa och tidigare Sovjet genom JI-projekt. Stater och företag kan köpa utsläppskrediter genom att ingå bilaterala köpeavtal med projektägare eller genom att investera i fonder som i sin tur ingår köpekontrakt med projektägare.⁴

De svenska klimatinsatserna i andra länder startade redan vid mitten av 1990-talet som en del av Sveriges klimatstrategi inom energiområdet.⁵ Staten initierade 2002 ett program för köp av utsläppskrediter och tecknade de första köpeavtalen 2003. Fram till 2009 har verksamheten haft som övergripande

¹ Prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377. Utsläppen från den icke-handlande sektorn kommer främst från inrikes transporter, jordbruk och avfall m.m.

² Prop. 2008/09:162, bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300. Utsläppsminskningarna kan genomföras utomlands med hjälp av så kallade flexibla mekanismer som CDM och JI eller genom investeringar i andra EU-länder. Investeringar i andra EU-länder är inte planerade.

³ Anslaget för denna verksamhet benämns internationella klimatinvesteringar. I denna rapport har vi valt att använda benämningen klimatinsatser i andra länder.

⁴ De största fonderna ägs av Världsbanken och regionala utvecklingsbanker som Asiatiska utvecklingsbanken (ADB).

⁵ Prop. 1992/93:179 s. 197, bet. 1992/93:JoU19, rskr. 1992/93:118.

syfte att utveckla mekanismerna CDM och JI. Därtill finns internationellt överenskomna krav på verksamheten, som till exempel att den ska bidra till en hållbar utveckling i utvecklingsländerna.

1.1 Internationellt regelverk

Startskottet för det internationella arbetet med klimatinsatser var FN:s klimatkonvention UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change), även kallad klimatkonventionen, som trädde i kraft 1994.⁶ I bilaga 1 beskriver vi de internationella regelverk som finns på området. Inom ramen för klimatkonventionen fattades i december 1997 beslut om att inrätta ett internationellt avtal, Kyotoprotokollet. Klimatavtalet innebär bindande åtaganden från ett 40-tal industriländer att minska sina utsläpp av växthusgaser till 2012.⁷ Kyotoprotokollet trädde i kraft i februari 2005. Utsläppsåtagandena kan uppnås antingen genom minskning av utsläpp inom det egna landet eller, som komplement, genom flexibla mekanismer.⁸ Det finns tre flexibla mekanismer. Två av dem kallas projektbaserade mekanismer: CDM (Clean Development Mechanism), mekanismen för ren utveckling, och JI (Joint Implementation), gemensamt genomförande. Den tredje flexibla mekanismen är handel med utsläppsrätter, som vi inte granskar i denna rapport.

Regler och förtydliganden om hur de flexibla mekanismerna kan användas fastställdes 2001 i Marrakech-överenskommelsen.⁹ I Marrakech beslutades också att en styrelse under FN skulle inrättas, CDM-styrelsen. Den har till uppgift att övervaka att reglerna om CDM följs.¹⁰ Styrelsen arbetar numera främst med att godkänna registrering av CDM-projekt och att verifiera och utfärda utsläppskrediter.¹¹ Dessutom arbetar styrelsen med att utveckla metoder för beräkningar av utsläppsminskningar från nya typer av CDM-projekt. Det finns ett motsvarande FN-organ för JI-projekt. I bilaga 2 beskriver vi genomförandeprocessen för CDM-projekt.

⁶ Naturvårdsverkets webbplats den 15 september 2010.

⁷ 37 industriländer samt Europeiska unionen enligt uppgift på UNFCCC:s webbplats den 15 september 2010.

⁸ Kyotoprotokollet ger även 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.

⁹ Report of the Conference of the Parties on its seventh session, held at Marrakesh from 29 October to 10 November 2001.

¹⁰ CDM-styrelsens webbplats den 15 december 2010.

¹¹ CDM-styrelsens webbplats den 16 september 2010.

1.1.1 Vad är CDM och JI?

CDM ska leda till utsläppsminskningar genom investeringar i enskilda projekt i länder som inte har åtaganden om kvantifierade utsläppsreduktioner enligt Kyotoprotokollet, det vill säga utvecklingsländer och övergångsekonomier som Kina och Sydkorea. Utsläppsminskningar från CDM-projekt genererar så kallade certifierade utsläppsminskningseenheter, Certified Emission Reductions (CER).

JI ska leda till utsläppsminskningar genom investeringar i enskilda projekt i länder som har åtaganden om kvantifierade utsläppsreduktioner enligt Kyotoprotokollet, exempelvis Östeuropa och tidigare Sovjet. Utsläppsminskningar från JI-projekt genererar så kallade utsläppsreduktionseenheter, Emission Reduction Units (ERU).

Ett CDM- eller JI-projekt ska reducera utsläpp av växthusgaser genom till exempel att bygga vindkraftverk i stället för ett kolkraftverk. Vi använder den samlade benämningen ”utsläppskrediter” för de utsläppsreduktioner som CDM- och JI-projekten genererar i den här rapporten.

1.2 Energimyndigheten hanterar statens köp av utsläppskrediter

Energimyndigheten har huvudansvaret för statens köp av utsläppskrediter. Fram till 2009 hade även Regeringskansliet visst ansvar för att köpa utsläppskrediter genom två klimatfonder. Från år 2009 har Energimyndigheten haft ansvaret för alla statens köp av utsläppskrediter.

Energimyndigheten har sedan 2002 fått anslag för att köpa utsläppskrediter för Sveriges räkning. Detta sker bilateralt genom CDM- och JI-projekt och multilateralt genom fonder. I de bilaterala projekten skriver Energimyndigheten avtal om köp av utsläppskrediter direkt med projektägaren. När det gäller fonder skriver Energimyndigheten avtal med fondförvaltare som exempelvis Världsbanken eller Asiatiska utvecklingsbanken. Det är då fonden som ingår köpeavtal med projektägare till CDM- och JI-projekt. Genom att Energimyndigheten sitter med i fondernas styrelser har Sverige viss möjlighet att påverka vilka projekt fonderna tecknar avtal med.

Energimyndigheten betalar utsläppskrediterna från projekten i de flesta fall först vid leverans, medan betalningen till fonderna oftast sker i förskott.

Sedan 2005 är det Miljödepartementet som ansvarar för frågor som rör klimatinsatser i andra länder. Tidigare ansvarade Näringsdepartementet för dessa frågor. Energimyndigheten som helhet sorterar alltså under Näringsdepartementet.

Energimyndighetens projektportfölj

Energimyndigheten har från 2002 till och med juni 2010 tecknat avtal om köp av utsläppskrediter från 31 CDM-projekt och 2 JI-projekt. Av dessa projekt ingår 14 i ett paket av projekt i Kina som samköptes med Tricorona. Energimyndighetens andel i projekten med Tricorona är fem procent. Därutöver har Energimyndigheten tecknat avtal om köp genom fem olika multilaterala fonder. Sammanlagt har projekten och fonderna levererat cirka 750 000 utsläppskrediter till och med juni 2010. Fram till 2020 förväntas de 33 projekten leverera cirka 5 miljoner utsläppskrediter och de fem fonderna cirka 5 miljoner utsläppskrediter. Efter juni 2010 har Energimyndigheten gått in i en ny fond (Umbrella Carbon Facility Tranche 2) samt tecknat avtal med 7 nya CDM-projekt.

Värdet på avtalade köp till och med juni 2010 uppgår till cirka 740 miljoner kronor.

Projekt i Kina eller Indien utgör ungefär hälften av CDM-projekten i Energimyndighetens portfölj till och med den 30 juni 2010. Cirka 7 procent av CDM-projekten finns i de minst utvecklade länderna eller i små östater med u-landsstatus. I samband med faktagranskningen meddelade Energimyndigheten att den uppskattar volymen utsläppskrediter från projekt i Kina och Indien till cirka 20 procent.

1.3 Motiv till granskning

Statens köp av utsläppskrediter har betydelse för om Sverige kommer att kunna nå det nationella etappmålet om utsläppsminskningar till år 2020. Riksdagen har sedan budgetåret 2009 beviljat kraftigt ökade anslag för internationella klimatinvesteringar.¹² Köp av utsläppskrediter är en komplicerad verksamhet som är förknippad med risker och osäkerheter. Verksamheten har över tid haft olika syften och inriktningar, vilket i sig kan innebära risker när det gäller effektivitet och måluppfyllelse.

1.3.1 Utsläppskrediter för att uppfylla klimatmålet till 2020

Riksdagens beslut om ett etappmål till år 2020 under miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* innebär att Sverige kan använda utsläppskrediter från projekt som bidrar till minskade utsläpp i andra länder för att uppfylla målet. Från och med 2009, när beslutet om ett etappmål fattades, är det därför ännu viktigare än tidigare att följa upp hur många utsläppskrediter Sverige förväntas få fram till 2020. För att uppfylla målet har Sverige år 2020 ett behov av cirka 6,7 miljoner utsläppskrediter.¹³

¹² Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:MJU1, rskr. 2008/09:103.

¹³ Prop. 2008/09:162, bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300; prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377.

Köpeavtalen för CDM- och JI-projekt sträcker sig över lång tid, sju eller tio år.¹⁴ Leveranser av utsläppskrediter kan starta först när ett CDM-projekt blivit registrerat av FN:s särskilda CDM-styrelse.¹⁵ Leveranserna sker sedan etappvis under hela projektets livstid. Sammantaget tar det lång tid från det att ett köpeavtal tecknas till dess att samtliga utsläppskrediter inom avtalet har levererats.

1.3.2 *Höjda anslag för klimatinsatserna*

Anslaget till verksamheten för klimatinsatser i andra länder steg kraftigt 2009 från cirka 50 till 280 miljoner kronor per år. Anslaget för CDM- och JI-verksamheten har under perioden 2002–2010 totalt uppgått till cirka 940 miljoner kronor. Om vi till detta lägger de föreslagna anslagen för 2011–2014, uppgår anslagen totalt till cirka 1,6 miljarder kronor för perioden 2002–2014. I budgetpropositionen för 2011 avser regeringen att ”återkomma om ytterligare och fortsatt finansiering av det pågående och viktiga arbetet insatser för internationella klimatinvesteringar.”¹⁶

1.3.3 *CDM är kritiserat och komplicerat*

CDM är komplicerat och kritiserat av många forskare. De ifrågasätter bland annat om projekten bidrar till minskade utsläpp utöver de minskningar som ändå skulle ha skett. Problemet med den så kallade ”additionaliteten” är att den beräknas utifrån hypotetiska utsläppsminskningar, vilket innebär att det är svårt att veta om ett projekt i praktiken leder till ytterligare minskade utsläpp.

Den komplicerade och utdragna FN-processen gör att administrationskostnaderna är höga. Långa leveranstider och förändringar på marknaden gör verksamheten osäker. Affärsrisker som problem med finansiering av projekt och brist på teknisk kompetens bidrar till osäkerheten.

¹⁴ Leveranstiderna för JI-projekt är också långa, men det finns i nuläget inga projekt som löper efter Kyotoperiodens slut 2012. För vissa projekt i Kina köper Energimyndigheten utsläppskrediter fram till 2012, det vill säga i praktiken en kortare period än sju år.

¹⁵ JI-projekt kan börja leverera utsläppskrediter tidigare.

¹⁶ Prop. 2010/11:1 utg.omr. 20 s. 65.

1.4 Syfte med granskningen och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att belysa i vilken utsträckning statens köp av utsläppskrediter från andra länder bidrar till att uppfylla Sveriges nationella etappmål till 2020. Ett ytterligare syfte är att granska om styrmedlet har använts effektivt och till rimliga kostnader. I granskningen har vi utgått från följande frågor:

- Ger regeringens styrning och Energimyndighetens köp av utsläppskrediter förutsättningar för att i förväntad utsträckning bidra till att uppfylla riksdagens klimatmål?
- Är kostnaderna för statens köp av utsläppskrediter rimliga?
- Genomförs statens köp av utsläppskrediter på ett effektivt och transparent sätt?

1.5 Bedömningsgrund

Granskningens bedömningsgrund utgörs av

- riksdagens beslut om klimatmålet med dess etappmål till 2020
- lagen (1996:1059) om statsbudgeten
- det allmänna kravet på transparens genom offentlighetsprincipen
- de krav på regeringen och myndigheter som framgår av myndighetsförordningen (2007:515) och anslagsförordningen (1996:1189)
- de krav på Energimyndigheten som framgår av regleringsbrev och instruktion.

1.5.1 Riksdagens beslut om klimatmålet

Riksdagen beslutade våren 2009 om mål för den svenska klimatpolitiken till 2020. Målet är att Sveriges utsläpp år 2020 ska vara 40 procent lägre än utsläppen år 1990. Det innebär att utsläppen av växthusgaser 2020 ska vara cirka 20 miljoner ton koldioxidekvivalenter¹⁷ lägre jämfört med 1990 års nivå. Målet gäller för de verksamheter som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Enligt klimatpropositionen ”sker två tredjedelar av minskningarna i Sverige och en tredjedel i form av investeringar i andra EU-länder eller flexibla mekanismer som CDM”.¹⁸ Våren 2010 beslutade riksdagen att delmålet till 2020 utgår och ersätts med ett etappmål av samma lydelse.¹⁹

¹⁷ Koldioxidekvivalenter är en gemensam måttenhet för utsläpp av växthusgaser.

¹⁸ Prop. 2008/09:162, bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300.

¹⁹ Prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377.

1.5.2 *Bedömningskriterier*

Riksrevisionen har i bedömningen av om statens köp av utsläppskrediter genomförs effektivt och transparent utgått från krav som kan ställas på en effektiv och transparent verksamhet. I kapitel 5 beskriver vi närmare dessa krav. Myndighetsförordningen (2007:515), förordningen för intern styrning och kontroll (2007:603) och lagen (1996:1059) om statsbudgeten utgör grund för kraven.

1.6 **Avgränsningar**

Riksrevisionen har granskat statens verksamhet för att köpa utsläppskrediter från CDM- och JI-projekt, bilateralt eller multilateralt genom fonder, från och med 2002 till och med juni 2010.

Perioden före 2002 har utgjort en bakgrund, men har inte vidare berörts eller granskats av Riksrevisionen. Arbetet med klimatinsatser i andra länder startade 1993 hos dåvarande Nutek (Verket för näringslivsutveckling) och övertogs 1998 av Energimyndigheten. Under perioden fram till 2002 pågick pilotverksamhet, som innebar insatser i form av mjuka lån och genererade inga utsläppskrediter.

Riksrevisionen har inte granskat om Energimyndigheten följt alla de syften och inriktningar för anslaget för klimatinsatser i andra länder som finns och har funnits över en längre tid. Exempelvis har Riksrevisionen inte granskat om köpen av utsläppskrediter har lett till en hållbar utveckling i de länder som staten investerat i eller om projekten har lett till kunskaps- och tekniköverföring. Riksrevisionen har inte heller granskat i vilken utsträckning valen av projekt har uppfyllt de syften och inriktningar som gäller för verksamheten. Däremot har Riksrevisionen beaktat att verksamheten har och har haft sådana syften och inriktningar.

1.6.1 *Termer och begrepp*

I denna rapport använder vi den samlade benämningen *utsläppskrediter* för certifierade utsläppsminskningar genererade från CDM-projekt, CER (Certified Emission Reductions), och utsläppskrediter från JI-projekt, ERU (Emission Reduction Units). En utsläppskredit motsvarar ett ton minskade utsläpp ett år.

Vi har vidare valt att använda uttrycket *klimatinsatser* i stället för klimatinvesteringar. Att köpa utsläppskrediter är ingen direkt investering. Det är ett komplement till en investering i projekt och innebär att man avtalar om att köpa utsläppsminskningar som projektet väntas generera.²⁰

²⁰ Prop. 1992/93:99, bet. 1992/93:JoU11, rskr.1992/93:46.

Miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* har ett delmål och ett etappmål. Delmålet gäller för perioden 2008–2012. Det innebär att de svenska utsläppen av växthusgaser i genomsnitt under perioden 2008–2012 ska vara minst 4 procent lägre än utsläppen 1990. Delmålet ska uppnås utan kompensation för utsläppsminskningar i andra länder.²¹

Etappmålet gäller till 2020. Utsläppen av växthusgaser från den icke-handlande sektorn ska alltså år 2020 vara 40 procent lägre än utsläppen år 1990. Minskningen kan genomföras genom utsläppsreduktioner i Sverige och i form av investeringar i andra EU-länder eller genom flexibla mekanismer som CDM.

I denna rapport använder vi begreppen *delmålet 2008–2012* och *etappmålet till 2020*.

1.7 Metod

Granskningen har genomförts med flera metoder. Såväl kvalitativa data, i form av dokument och intervjuer, som kvantitativa data om utsläppskrediter och kostnader har använts för att analysera statens köp av utsläppskrediter.

Syftet med insamlingen av kvalitativa data har varit att identifiera och beskriva förhållanden och problem med statens köp av utsläppskrediter. Det har främst rört sig om dokument som köpeavtal, interna pm och andra underlag. Förutom dokumentstudierna har vi genomfört ett antal intervjuer med bland annat företrädare för Energimyndigheten, Miljödepartementet, Naturvårdsverket och Tricorona. Tricorona är en av de största kommersiella aktörerna på CDM-marknaden. Intervjuerna har bidragit till att ge oss en fylligare bild av de internationella klimatinsatserna och styrningen av verksamheten.

Vi har bland annat jämfört Energimyndighetens hantering av CDM-projekt med hur Tricorona arbetar, eftersom de bedriver samma typ av verksamhet. En skillnad är dock att Tricorona, som är en kommersiell aktör, är ekonomiskt beroende av leveranser av utsläppskrediter på kort sikt.

Syftet med att samla in kvantitativa data har varit att bedöma statens förutsättningar för att uppfylla den del av etappmålet till 2020 som får uppnås med projektbaserade mekanismer som CDM och JI. Ett annat syfte har varit att bedöma om kostnaderna för verksamheten är rimliga. I arbetet med att beräkna leveranser av utsläppskrediter har vi utgått ifrån leveransplanerna enligt Energimyndighetens avtal med projekt och fonder.

²¹ Delmålet får inte heller uppnås genom inräknande av så kallade kolsänkor.

Vi har översiktligt skattat Energimyndighetens kostnader för förvärv av utsläppskrediter. Vi har även skattat kostnader för aktiviteter som är nära knutna till CDM- och JI-verksamheten, exempelvis stöd till FN:s särskilda CDM-styrelse. Dessa kostnader är inte rensade för inflation och är begränsade till kostnader som avser Energimyndighetens klimatenhet, främst personalkostnader. För att skatta klimatenhetens kostnader har vi använt Energimyndighetens ekonomisystem och tidrapporteringssystem. Vår skattning av kostnaderna har försvårats av att Energimyndighetens tidredovisning har varit begränsad under perioden 2002–2005. Vi har emellertid fått hjälp av myndigheten med att bedöma ungefär hur många som arbetade med statens förvärv av utsläppskrediter under denna period.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Madeleine Nyman (projektledare), Lena Ellwerth-Stein och Camilla Gjerde. Annelie Jansson Westin har också medverkat i delar av granskningen.

1.8 Läsanvisning

Den som vill börja med att få en övergripande bild av Sveriges klimatmål och vill veta hur köp av utsläppskrediter kan bidra till att nå etappmålet till 2020 bör först läsa inledningen i kapitel 1. I kapitel 2 fördjupas beskrivningen av statens mål och syften med att köpa utsläppskrediter.

Den som redan känner till bakgrunden och statens mål och syften kan gå direkt till kapitel 3. Där redovisar vi förutsättningarna för att kunna nå den del av etappmålet till 2020 som får uppnås med hjälp av utsläppskrediter.

Den som snarare är intresserad av kostnader för statens köp av utsläppskrediter kan läsa kapitel 4, där vi belyser om kostnaderna är rimliga jämfört med andra åtgärder.

I kapitel 5 granskar vi om statens köp av utsläppskrediter genomförs effektivt och transparent.

Slutsatserna från rapporten och våra rekommendationer till regeringen och Energimyndigheten presenteras i kapitel 6.

2 Mål och syften med statens köp av utsläppskrediter

I kapitlet beskriver vi det svenska miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan och dess etappmål. För köp av utsläppskrediter gäller också, sedan varierande tid tillbaka, ett antal syften och inriktningar för förvärven som vi beskriver och kommenterar.

2.1 Sveriges klimatmål

Riksdagen beslutade 2009 om ett etappmål till 2020 för det svenska miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*.²² Etappmålet ”ska ge ett starkt bidrag till en global och övergripande klimatöverenskommelse”.²³ Etappmålet innebär att utsläppen år 2020 från den icke-handlande sektorn ska vara 40 procent lägre än utsläppen år 1990. Målet innebär att utsläppen av växthusgaser år 2020 ska vara cirka 20 miljoner ton lägre i förhållande till 1990-års nivå.²⁴ Av den minskningen sker en tredjedel genom investeringar i andra EU-länder eller genom flexibla mekanismer.²⁵ De projektbaserade flexibla mekanismerna är CDM och JI, vilka ska generera utsläppskrediter.

²² *Begränsad klimatpåverkan* är ett av riksdagens beslutade 16 miljö kvalitetsmål. Begränsad klimatpåverkan har bland annat ett temperaturmål som innebär att den globala ökningen av medeltemperaturen begränsas till högst 2 grader Celsius jämfört med den förindustriella nivån. Sverige ska verka internationellt för att det globala arbetet inriktas mot detta mål. Möjligheten att uppfylla miljö kvalitetsmålet är till avgörande del beroende av internationellt samarbete och insatser i alla länder. Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr.1998/99:183; prop. 2008/09:162, bet. 2008/09: MJU28, rskr. 2008/09:30. Den senaste formuleringen av innebörden finns i prop. 2009/10:155, bet. 2009/10: MJU25, rskr. 2009/10:377.

²³ Prop. 2008/09:162 s. 31.

²⁴ Målet är beräknat utifrån den fördelning mellan handlande och icke-handlande sektorn som gäller under perioden 2008–2012. Om hänsyn tas till att ytterligare verksamheter ska föras över till den handlande sektorn från 2013 minskar utsläppen för den icke-handlande sektorn. Detta betyder att den tredjedel som får uppnås med utsläppskrediter också minskar något. Naturvårdsverket 2010. Rapport 6384.

²⁵ Prop. 2008/09:162, bet. 2008/09: MJU:28, rskr. 2008/09:300.

Etappmålet till 2020 anger bara hur stor minskningen av utsläppen ska vara år 2020. Regeringen utgår från att utsläppsminskningar från andra länder uppgår till en tredjedel av cirka 20 miljoner ton utsläpp, vilket ger ett behov av cirka 6,7 miljoner utsläppskrediter år 2020.²⁶ Om de inhemska utsläppen minskar snabbare än förväntat, blir behovet av utsläppskrediter mindre.

Bakgrunden till det svenska etappmålet till 2020 är EU:s energi- och klimatpaket som innebär att EU till år 2020 ska minska utsläppen av växthusgaser med minst 20 procent jämfört med 1990. EU:s mål innebär för Sveriges räkning att de svenska utsläppen för den icke-handlande sektorn ska minska med 17 procent till 2020 jämfört med 2005. Naturvårdsverket bedömer att Sverige enligt den senaste nationella prognosen kommer att klara sina åtaganden om 17 procent minskade utsläpp nationellt, utan att använda utsläppskrediter från andra länder.²⁷ Det svenska etappmålet till 2020 motsvarar en minskning av utsläppen i den icke-handlande sektorn om cirka 32 procent jämfört med 2005, vilket är mer ambitiöst än vad EU kräver. I bilaga 1 beskriver vi närmare vilka klimatmål som finns internationellt och inom EU.

År 2009 beslutade riksdagen även att delmålet för perioden 2008–2012 skulle ligga fast. För att uppnå det svenska delmålet för 2008–2012 får utsläppskrediter från flexibla mekanismer inte användas.

2.2 Syften och inriktningar med Sveriges klimatinsatser i andra länder

De svenska klimatinsatserna har sedan 2002 omfattat köp av utsläppskrediter. Nedan återger vi de olika syften och inriktningar som vartefter kommit att gälla för de svenska klimatinsatserna. Regeringen har angett syften och inriktningar i propositioner, vilka därefter har beslutats eller på annat sätt godkänts av riksdagen.

2.2.1 FN-relaterade syften

Sverige har ställt sig bakom klimatkonventionen och ratificerade Kyotoprotokollet i maj 2002. Då blev vissa krav på klimatinsatser i form av CDM och JI enligt FN:s regelverk också automatiskt giltiga som syften med de svenska insatserna. Sverige var också ett av 84 länder som redan 1997 undertecknade Kyotoprotokollet. Syftena har därför funnits med som utgångspunkter för Sveriges internationella klimatinsatser under

²⁶ Prop. 2008/09:162 s. 60.

²⁷ Naturvårdsverket 2010. Rapport 6384.

Kyotoprotokollets pilotfas²⁸ och delvis tidigare. Förutom att insatserna ska vara supplementära, det vill säga att huvuddelen av ett lands ansträngningar ska göras i det egna landet, finns följande fyra FN-relaterade syften:²⁹

Hållbar utveckling

Ett syfte med CDM är att hjälpa u-länder³⁰ att uppnå en hållbar utveckling. Hållbar utveckling går tillbaka till klimatkonventionen³¹ och är enligt Kyotoprotokollet det övergripande målet för alla klimatinsatser.³²

Kostnadseffektivitet

CDM har också syftet att möjliggöra för i-länder att i viss omfattning uppnå sina utsläppsåtaganden genom projekt i länder där det ofta är billigare att minska utsläppen. I den tredje artikeln i klimatkonventionen anges kostnadseffektivitet som en viktig princip för att uppnå klimatkonventionens mål om hållbar utveckling. I riksdagens klimatpolitiska beslut från 1997 anges, vad gäller klimatpolitiken inom energiområdet, att Sverige bör genomföra kostnadseffektiva klimatinsatser såväl internationellt som nationellt.³³ I budgetpropositionen för 2003 framhåller regeringen att kostnadseffektiva utsläppsminskningar är en viktig utgångspunkt för insatserna. Utsläppsminskningarna ska uppnås till jämförelsevis låga kostnader.³⁴

Additionalitet

Det är ett krav enligt regelverket för klimatinsatser i form av CDM- och JI-projekt – och således mer än ett syfte – att de utsläppsminskningar projekten genererar ska vara additionella. Med detta menas att det ska vara insatser som minskar utsläppen utöver vad som skulle ha kommit till stånd utan dessa projekt.³⁵

²⁸ Vid klimatkonventionens första möte 1995 beslutade man att införa en pilotfas för projektbaserade utsläppsreduktioner utförda gemensamt mellan parter, i-länder och u-länder. Genom så kallade AIJ-projekt skulle erfarenheter skapas om att gemensamt genomföra klimatprojekt. SOU 2000:45, s. 85–86.

²⁹ Kyotoprotokollet artikel 6d (SÖ 2002:41).

³⁰ De parter som inte är upptagna i bilaga 1 enligt Kyotoprotokollets artikel 12.2.

³¹ SÖ 1993:13 *Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring*, prop. 1992/93:179, artikel 2 i klimatkonventionen: "Slutmålet för denna konvention ... [är] att atmosfärens koncentration av växthusgaser stabiliseras på en nivå som skulle förhindra farlig antropogen störning i klimatsystemet ... [och] möjliggöra för ekonomisk utveckling att fortgå på ett hållbart sätt."

³² Kyotoprotokollet artikel 2.

³³ Prop. 1996/97:84 avsnitt 3.7, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:117.

³⁴ Prop. 2002/03:1, bet. 2002/03:NU3, rskr. 2002/03:73.

³⁵ Kyotoprotokollet artikel 6b (SÖ 2002:41).

Teknik- och kunskapsöverföring

Spridning av och i vissa fall finansiering av överföring av miljövänliga teknologier och know-how ingår i parternas åtagande enligt Kyotoprotokollet.³⁶ Dessförinnan, redan 1993, biföll riksdagen förslag till klimatinsatser i Östeuropa inklusive särskilda medel för kunskapsuppbyggnad.³⁷

2.2.2 Övriga syften och inriktningar

Inriktningen på Sveriges klimatinsatser i andra länder har varierat något sedan anslaget först infördes budgetåret 1993/94. Under de första åren var insatserna energipolitiskt motiverade: genom att man minskade utsläppen av växthusgaser från energisektorn i bland annat Baltikum skulle klimatpåverkan från denna sektor minskas. Sedan 1997 har den centrala utgångspunkten varit att åstadkomma kostnadseffektiva utsläppsminskningar.

Utveckla de flexibla mekanismerna

Riksdagens klimatpolitiska beslut från 1997 innebar att Sverige skulle verka för att ett trovärdigt och effektivt system för JI utvecklades.³⁸ Att bidra till att utveckla de flexibla mekanismerna har funnits med i bland annat budgetpropositionerna från första delen av 2000-talet. Riksdagen har betonat att syftet med insatserna är att uppfylla framtida svenska och internationella klimatåtaganden genom att delta i, förbereda, genomföra, utvärdera och utveckla projekt och metoder för JI, CDM och liknande mekanismer.³⁹

Stödja svenska företag och miljöteknikexport

Redan 1993 biföll riksdagen förslaget om att insatser i mottagarländer ska kunna bidra till expansiva marknader för teknik och kunnande som utvecklats i svensk industri.⁴⁰ Energimyndigheten ska stödja och underlätta för svenska företag som önskar engagera sig i de projektbaserade mekanismerna.⁴¹

Inriktning mot förnybar energi och energieffektivisering

Klimatinsatser inom förnybar energi och energieffektivisering ska prioriteras enligt riksdagsbeslut 1993.⁴² I klimatpropositionen 2009 anges åter betydelsen

³⁶ Kyotoprotokollet artikel 10c (SÖ 2002:41).

³⁷ Prop. 1992/93:179, bet. 1992/93:JoU19, rskr. 1992/93:118.

³⁸ Prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:117.

³⁹ Bet. 2008/09:MJU1 s. 26.

⁴⁰ Prop. 1992/93:179, bet. 1992/93:JoU19, rskr. 1992/93:118.

⁴¹ Energimyndighetens regleringsbrev för 2006 och 2007.

⁴² Prop. 1992/93:179, bet. 1992/93:JoU19, rskr. 1992/93:118.

av satsningar inom dessa områden, men också att klimatinsatserna är viktiga instrument för investeringar i grön teknologi.⁴³

Inriktning mot de minst utvecklade länderna

I energiforskningspropositionen 2006 angav regeringen att insatser för småskaliga CDM-projekt i de minst utvecklade länderna skulle ges hög prioritet.⁴⁴ Detta, liksom strävan efter geografisk spridning, nämndes också i budgetpropositionen för 2006.⁴⁵

2.2.3 Alla syften och inriktningar gäller

Som anges ovan har riksdag och regering över tid formulerat olika syften och inriktningar med klimatinsatserna. I den senaste klimatpropositionen⁴⁶ ingår samtliga åtta syften som återgivits ovan. Därutöver anges till exempel att CDM och nya mekanismer ska ges en större roll i den svenska klimatpolitiken samt att det svenska programmet för flexibla mekanismer ska utvecklas. För de svenska insatserna bör, enligt regeringen, möjligheterna att göra kopplingar till miljöteknikexport utnyttjas bättre än hittills. Vidare betonar regeringen att det är viktigt att underlätta för utvecklingsländer att delta i CDM-projekt genom att medverka till kapacitetsuppbyggnad. Målet på sikt är en global utsläppshandel. Miljö- och jordbruksutskottet ställde sig bakom regeringens bedömningar. Riksdagen biföll propositionen och beslutade om ett nytt delmål för den svenska klimatpolitiken till 2020. Delmålet ersattes våren 2010 av ett likalydande etappmål.⁴⁷

Sammantaget finns – vid sidan av etappmålet till 2020 – således ett flertal olika syften, krav och inriktningar beträffande de internationella klimatinsatserna. En del av syftena är svåra att förena och vissa är också närings- eller biståndspolitiska.

⁴³ Prop. 2008/09:162, bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300.

⁴⁴ Prop. 2005/06:127, bet. 2005/06:NU19, rskr. 2005/06:134.

⁴⁵ Prop. 2005/06:1, bet. 2005/06:NU3, rskr. 2005/06:95.

⁴⁶ Prop. 2008/09:162, bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300.

⁴⁷ Prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377.

3 Nå s riksdagens etappmål till 2020?

I kapitel 3 beskriver vi möjliga tolkningar av den tredjedel av etappmålet fram till 2020 som får uppfyllas genom flexibla mekanismer och uppmärksammar otydligheter i regeringens styrning. Vidare redovisar vi de 1,6 miljarder kronor som riksdagen har anslagit för klimatinsatserna och går även igenom de osäkerheter som är förknippade med köp av utsläppskrediter.

3.1 Förutsättningar för att nå målet

Köp av utsläppskrediter är ett centralt styrmedel för att nå etappmålet till 2020. I detta avsnitt granskar vi om regeringens styrning av statens köp av utsläppskrediter ger förutsättningar för att nå riksdagens klimatmål med dess etappmål till 2020.

3.1.1 *Regeringen har inte beslutat hur målet ska tolkas*

Regeringen har inte beslutat hur stora utsläppsminskningarna ska vara under perioden fram till 2020, det vill säga i vilken takt utsläppen ska minska. De totala utsläppsminskningarna för att uppnå målet kan vara 20 miljoner ton eller 300 miljoner ton för perioden fram till 2020. Regeringen har inte heller fastställt något startår för när man kan börja tillgodoräkna sig levererade utsläppskrediter eller hur stora årliga utsläppsminskningar som får uppnås med klimatinsatser i andra länder. Det innebär att det är oklart *hur många* utsläppskrediter som behöver köpas och *när*. Det går, inom ramen för regeringens propositioner⁴⁸, att vänta med att göra utsläppsminskningar till strax före år 2020 och ändå uppfylla etappmålet. Men enligt Miljödepartementet är tanken att utsläppen ska minska under perioden fram till år 2020.⁴⁹

Eftersom regeringen inte har klargjort hur målet ska tolkas, kan behovet bli mellan totalt cirka 6,7 och 100 miljoner utsläppskrediter. Utöver oklarheten om hur målet ska tolkas är behovet av utsläppskrediter även beroende av

⁴⁸ Prop. 2008/09:162, prop. 2009/10:155.

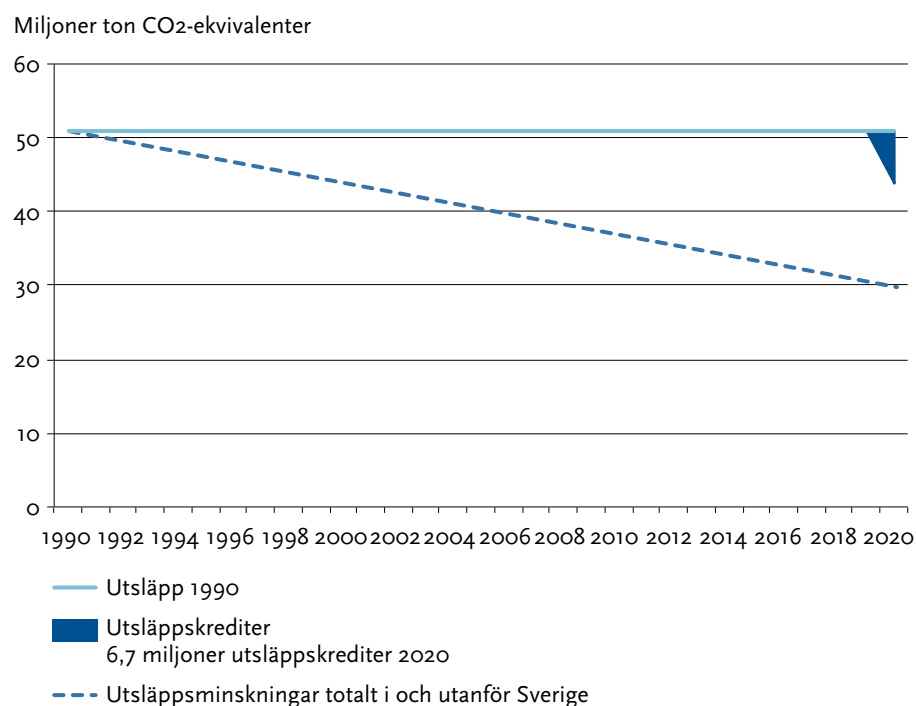
⁴⁹ Telefonsamtal med Miljödepartementet den 17 november 2010.

hur de svenska utsläppen utvecklas. De svenska utsläppen påverkas bland annat av effekter av nationella åtgärder för att minska utsläppen samt den ekonomiska utvecklingen. Det är således inte möjligt att exakt fastställa hur stort behovet av utsläppskrediter kommer att bli. Men om inte regeringen fastställer något startår eller någon plan för hur stora utsläppsminskningarna ska vara under perioden fram till 2020, medför detta att det inte går att avgöra hur många utsläppskrediter som kan behövas totalt. Exempelvis har EU en plan för hur minskningar av utsläpp ska ske över tiden när det gäller EU:s klimatmål till 2020. Naturvårdsverket har uppmärksammat att Sverige saknar en tydlig strategi för hur många utsläppskrediter Sverige ska köpa under hela tidsperioden 2013–2020 för att uppfylla etappmålet till 2020.⁵⁰

Behovet av utsläppskrediter beror på tolkningen av etappmålet

Etappmålet till 2020 kan tolkas på olika sätt. Behovet av utsläppskrediter beror på vilken tolkning regeringen kan komma att besluta för etappmålet till 2020. Beroende på tolkningen kan staten behöva lägst 6,7 miljoner och högst 100 miljoner utsläppskrediter. Vi illustrerar nedan dessa två ytterligheter.

Figur 1. Utsläppskrediter 2020 samt linjära utsläppsminskningar totalt i och utanför Sverige för den icke-handlande sektorn 1990–2020



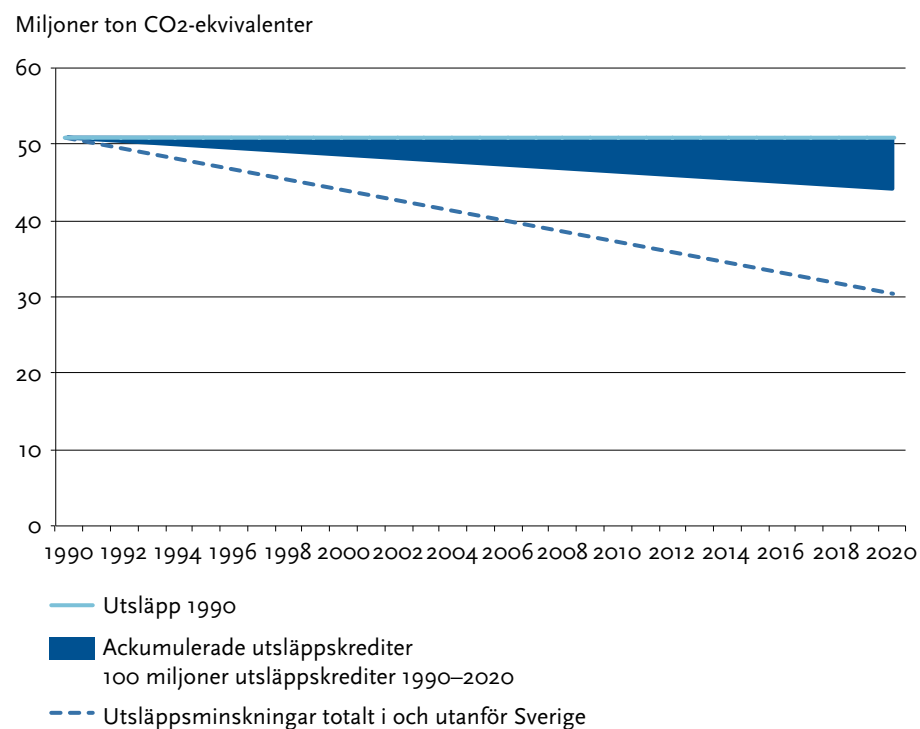
Källa: Naturvårdsverket. Uppgifterna har bearbetats av Riksrevisionen.

⁵⁰ Naturvårdsverket 2010. Rapport 6384.

Figur 1 visar hur många utsläppskrediter som kan behövas om etappmålet tolkas som ett nedslag år 2020. Då ska utsläppen vara cirka 20 miljoner ton lägre än 1990, enligt klimatpropositionen. Om en tredjedel av denna minskning ska uppnås med köp från andra länder, medför det att Sverige har behov av utsläppskrediter motsvarande totalt 6,7 miljoner. Som målet är formulerat i propositionen finns det inget hinder för att få levererat motsvarande mängd utsläppskrediter strax före 2020.⁵¹

Den andra ytterligheten visar hur utsläppsminskningarna skulle se ut om startåret är 1990 och vi antar en linjär minskning av utsläppen enligt figur 2. Behoven av utsläppsminskningar uppgår då till totalt 300 miljoner ton för perioden 1990–2020. Om en tredjedel av dessa utsläppsminskningar ska uppnås med hjälp av klimatinsatser i andra länder krävs 100 miljoner utsläppskrediter. Energimyndigheten har redogjort för detta räkneexempel i ett pm till Miljödepartementet.⁵²

Figur 2. Ackumulerade utsläppskrediter samt linjära utsläppsminskningar totalt i och utanför Sverige för den icke-handlande sektorn 1990–2020 (Energimyndighetens räkneexempel)



Källa: Energimyndigheten och Naturvårdsverket. Uppgifterna har bearbetats av Riksrevisionen.

⁵¹ Prop. 2008/09:162.

⁵² Pm från Energimyndigheten till Miljödepartementet daterat den 10 juni 2010.

Utöver dessa ytterligheter går det att göra andra tolkningar däremellan. Tre andra exempel redovisar vi i bilaga 3. Ett räkneexempel kommer från Energimyndigheten och utgår från att etappmålet till 2020 gäller perioden 2005–2020.⁵³ Behoven av utsläppskrediter uppgår i detta fall till 38 miljoner utsläppskrediter.

De två andra alternativ som vi redovisar i bilagan utgår från att etappmålet till 2020 gäller perioden 2013–2020 med 1990 som referensår. Det är möjligt att anta detta eftersom riksdagen har beslutat att delmålet för perioden 2008–2012 ligger fast. Det innebär att perioden för delmålet skulle avslutas innan den nya perioden för etappmålet påbörjas. Riksrevisionen har beräknat att behoven av utsläppskrediter enligt dessa alternativ kan bli 16,5 eller 26,8 eller 53,6 miljoner.

Behovet av utsläppskrediter påverkar statens utgifter

De totala utgifterna beror på hur många utsläppskrediter som ska köpas och när det ska ske. Den totala kostnaden för att uppnå etappmålet kan belysas med ett enkelt räkneexempel. Med utgångspunkt i resonemangen ovan kan kostnaderna bli som lägst 670 miljoner och som högst 10 miljarder kronor, med ett försiktigt antagande om ett pris på 10 euro per utsläppskredit.⁵⁴

Så länge regeringen inte har fastställt vilken tolkning som gäller är det möjligt att tolka etappmålet som 20 miljoner ton minskade utsläpp totalt fram till 2020. Eftersom en tredjedel av etappmålet får nås med utsläppskrediter skulle det då endast behövas 6,7 miljoner utsläppskrediter totalt för perioden. Det skulle begränsa utgifterna till cirka 670 miljoner kronor. Ur ett klimatperspektiv innebär en sådan tolkning att de samlade utsläppsminskningarna blir små jämfört med andra tolkningar av målet.

Regeringen har inte preciserat vilka utsläppskrediter som får användas

Energimyndigheten har sedan 2007 mottagit utsläppskrediter från projekt och fonder på basis av ingångna avtal. Det är emellertid oklart om dessa utsläppskrediter kan användas för att nå riksdagens etappmål till 2020.

⁵³ Pm från Energimyndigheten till Miljödepartementet daterat den 10 juni 2010. År 2005 är det år som EU:s klimatmål till 2020 och beslut om bördefördelning mellan medlemsländerna relaterar till.

⁵⁴ Enligt Naturvårdsverket är detta antagande om pris relativt lågt. Om EU inte höjer sitt mål till –30 procent kan priset per utsläppskredit antas vara runt 10 euro per ton. Vid en skärpning av EU:s mål till –30 procent 2020 räknar kommissionen med priser på utsläppskrediter på drygt 25 euro per ton 2020 på andrahandsmarknaden. Priset på utsläppskrediter om man köper direkt från projektägare blir dock något lägre, men då med en risk och med högre övriga kostnader.

Regeringen har inte angett något startår för när levererade utsläppskrediter kan tillgodoräknas för att nå riksdagens etappmål till 2020. I klimatpropositionen från 2009 preciserar inte regeringen om utsläppskrediter som erhållits före beslutet får användas för att uppfylla klimatmålet med dess etappmål till 2020.⁵⁵

I klimatpropositionen från 2006 nämner regeringen att ”utsläppsminskningar skulle kunna tillgodoräknas Sverige vid en bedömning av uppfyllandet av våra åtaganden enligt Kyotoprotokollet och EU:s bördefördelning.”⁵⁶ Enligt Miljödepartementet tyder dessa skrivningar på att även utsläppskrediter från tidiga projekt får användas för framtida bruk.⁵⁷

3.1.2 *Regeringens formella styrning av Energimyndigheten är svag*

Regeringens formella styrning av Energimyndigheten har minskat. Täta informella kontakter mellan Miljödepartementet och Energimyndigheten bidrar till svag transparens i styrningen av klimatinsatserna.

Målet till 2020 har inte preciserats i regleringsbrev

Regeringen har inte i Energimyndighetens regleringsbrev för 2010 preciserat hur CDM- och JI-verksamheten ska bidra till att uppnå klimatmålet, det vill säga hur många utsläppskrediter staten kan behöva köpa för att etappmålet till 2020 ska kunna nås. Enligt myndighetens instruktion ska emellertid Energimyndigheten verka för att riksdagens energipolitiska mål till 2020 och målet om begränsad klimatpåverkan uppnås.⁵⁸

I regleringsbrevet för 2010 anger regeringen, som tidigare år, att myndigheten ska medverka i och förvärva utsläppskrediter som ett led i att utveckla de flexibla mekanismerna. Regeringen anger också att Energimyndigheten ska köpa utsläppskrediter i syfte att bidra till att uppnå Sveriges åtagande inom ramen för klimatkonventionen efter år 2012. Det finns i förhållande till regleringsbrevet för 2009 bara ett tillägg som gäller köpen av utsläppskrediter: Myndigheten bör eftersträva en ökad andel projekt i de minst utvecklade länderna.

⁵⁵ Prop. 2008/09:162, bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300.

⁵⁶ Prop. 2005/06:172.

⁵⁷ Telefonsamtal med Miljödepartementet den 29 september 2010.

⁵⁸ 1 § förordningen (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet.

Regeringen har inte prioriterat mellan olika mål och syften

I regleringsbrev har regeringen under perioden 2002–2010 återgett de syften och inriktningar för statens köp av utsläppskrediter som efter hand beslutats eller godkänts av riksdagen. Men regeringen har inte prioriterat mellan dessa. Inte heller efter att etappmålet beslutades 2009 har regeringen gjort några prioriteringar mellan mål, syften och inriktningar. Det enda syftet med verksamheten som finns med i alla regleringsbreven är att den ska bidra till att utveckla de flexibla mekanismerna.

I regleringsbrevet för 2002 anger regeringen att Energimyndigheten ska förvärva utsläppskrediter i syfte att kostnadseffektivt motverka utsläpp av växthusgaser. Kostnadseffektivitet är en utgångspunkt för insatserna i andra länder och framgår, liksom de flesta övriga syftena, av de klimatpropositioner som riksdagen bifallit. Energimyndigheten anger kostnadseffektivitet som självklart viktigt.

Några av syftena är svåra att förena. Det gäller bland annat kostnadseffektivitet och inriktning på de minst utvecklade länderna. CDM-projekt i de minst utvecklade länderna kräver betydligt mer arbete än exempelvis projekt i Kina eller Brasilien. De är också mer osäkra och de är oftast små. Dessutom skiljer sig inte administrationskostnaderna så mycket åt mellan stora och små projekt, vilket innebär att små projekt relativt sett är dyrare.

Minskad transparens i styrningen av Energimyndighetens klimatinsatser

Arbetet med de internationella klimatinsatserna präglas av täta kontakter mellan Miljödepartementet och Energimyndighetens klimatenhet. De senaste åren har de formella återrapporteringskraven i regleringsbreven minskat. Det är oklart hur detta påverkar förutsättningarna för att nå etappmålet och olika syften med verksamheten. Styrningen blir emellertid mindre transparent.

Ansvar för klimatinsatserna i andra länder överfördes 2006 från Näringsdepartementet till Miljödepartementet. Fram till och med 2008 fanns i Näringsdepartementets regleringsbrev till Energimyndigheten klart formulerade återrapporteringskrav för hela myndighetens verksamhet, inklusive för köpen av utsläppskrediter. På senare år har emellertid de formella kraven på årlig rapportering från myndigheterna förändrats och försvagats. I enlighet med den nya förordningen 2008 om myndigheternas årliga rapportering till regeringen räcker det om myndigheterna rapporterar enligt instruktionen och den indelning som myndigheten själv bestämmer, om inte regeringen har beslutat annat.⁵⁹ Från och med 2009 finns i regleringsbrevet

⁵⁹ Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

från Miljödepartementet till Energimyndigheten bara villkoren för anslaget 1:13 Insatser för internationella klimatinvesteringar angivna. Krav på återrapportering saknas.

De täta kontakterna mellan Miljödepartementet och klimatenheten på Energimyndigheten har sin grund i samarbete kring klimatförhandlingarna, bland annat vad gäller utvecklingen av de flexibla mekanismerna. Energimyndigheten har utrett och lämnat underlag till regeringen i olika klimatfrågor genom uppdrag och i egenskap av stabsmyndighet. Anställda vid myndigheten har som experter biträtt Regeringskansliet i EU-möten med mera inför och i klimatförhandlingarna samt tidvis varit ordföranden i arbetsgrupper gällande konventionsarbetet. I något fall har myndighetens personal varit inlånad för arbete på Miljödepartementet. Energimyndigheten har också övertagit vissa fonder från Miljödepartementet.

Kontakter mellan Miljödepartementet och Energimyndighetens klimatenhet förekommer oftast flera gånger per månad.⁶⁰ Enligt Energimyndigheten har man fört en kontinuerlig dialog med Regeringskansliet kring satsningar på olika projekttyper, värdländer och fonder.⁶¹ På senare tid har diskussioner förts mellan departementet och myndigheten om bland annat satsningar på framtidsinriktade fonder.⁶²

Avstämningsmöten, så kallade dialogmöten, hålls cirka fem gånger om året, och ibland deltar också andra departement och Naturvårdsverket. Vid mötena tar Miljödepartementet och Energimyndigheten upp frågor om nya satsningar i projekt och fonder, aktuella uppdrag och utredningar med mera.⁶³ Mötena protokollförs inte. Departementet ser inte mötena som styrande.⁶⁴

Det är inte möjligt att avgöra hur regeringens informella styrning påverkar Energimyndighetens köp av utsläppskrediter, men styrformen leder till bristande transparens. Transparens är en förutsättning för att riksdagen ska kunna utöva sin kontrollmakt.

⁶⁰ Intervju med Miljödepartementet den 6 september 2010.

⁶¹ E-post från Energimyndigheten den 25 oktober 2010.

⁶² E-post från Energimyndigheten den 5 november 2010.

⁶³ Enligt e-post från Miljödepartementet den 25 oktober 2010. Exempel på andra frågor som tas upp vid avstämningsmötena: förhandlingsarbete, framtida bemyndiganden för internationella klimatinvesteringar, strategi för valutaförändringar, strategiska beslut för CDM/JI-programmet och (2007) arbetsfördelningen mellan Miljö- och Näringsdepartementen.

⁶⁴ Intervju med Miljödepartementet den 3 juni 2010.

3.1.3 Regeringen har inte klargjort hur många utsläppskrediter som behövs för att nå etappmålet till 2020

Beroende på vilken tolkning regeringen väljer för etappmålet till 2020 blir antalet utsläppskrediter som behövs för att uppfylla etappmålet till 2020 olika. Totalkostnaden för att uppfylla målet går därmed inte att uppskatta.

Anslagen fram till 2014 kan räcka till cirka 14–18 miljoner utsläppskrediter

Energimyndigheten redovisar att de anslagna medlen för perioden 2002–2012 ska generera 12–16 miljoner utsläppskrediter till 2020.⁶⁵ Redan ingångna avtal fram till och med juni 2010 ska enligt avtal ge cirka 10 miljoner utsläppskrediter. Från 2007 till juni 2010 har Energimyndigheten erhållit utsläppskrediter motsvarande cirka 0,7 miljoner ton (se tabell 1).

Tabell 1. Levererade utsläppskrediter 2007–juni 2010 jämfört med utsläppskrediter enligt avtal (miljoner ton minskade utsläpp)

	Levererat t.o.m. juni 2010	Utsläppskrediter enligt ingångna avtal (t.o.m. juni 2010) till år 2020
CDM- och JI-projekt	0,4	4,9
Fonder	0,3	5,1
Totalt	0,7	10,0

Källa: Köpeavtal och fonder rapporter samt Energimyndighetens årsredovisning 2009. Data bearbetade av Riksrevisionen.

Regeringen har utöver anslagen fram till och med 2012 föreslagit ytterligare anslag för 2013–2014 om 236,2 miljoner kronor. Dessa anslag räcker till ytterligare drygt 2 miljoner utsläppskrediter med ett försiktigt antagande om ett pris per utsläppskredit om 10 euro. Om vi lägger dessa 2 miljoner utsläppskrediter till Energimyndighetens 12–16 miljoner, skulle de anslagna medlen för perioden 2003–2014 kunna generera totalt cirka 14–18 miljoner utsläppskrediter.⁶⁶ Men det är oklart om det räcker för att uppnå den tredjedel av etappmålet som får nås med hjälp av utsläppskrediter fram till år 2020. Det beror på *hur många* utsläppskrediter som ska köpas och *när* det ska ske.

⁶⁵ Energimyndighetens årsredovisning 2009, s. 85. Enligt årsredovisning för staten 2002 (skr. 2002/03:101) användes inte medlen för 2002, utan de överfördes till anslaget 2003.

⁶⁶ Energimyndighetens årsredovisning 2009, ER 2010:01.

Oklart hur etappmålet kan nås

Om etappmålet tolkas som ett nedslag för år 2020, ser målet för den tredjedel av utsläppsminskningarna som ska genomföras utanför Sverige till 2020, om cirka 6,7 miljoner utsläppskrediter, ut att vara inom räckhåll.

De räkneexempel rörande etappmålet till 2020 som Energimyndigheten har lämnat till Miljödepartementet innefattar ett behov av utsläppskrediter även före perioden 2008–2012. Men delmålet för perioden 2008–2012 får, enligt regeringens propositioner, inte uppnås med utsläppsminskningar i andra länder.

Om etappmålet i stället gäller för perioden 2013–2020, skulle det behövas upp till 53,6 miljoner utsläppskrediter (se bilaga 3).

Beroende på tolkningen kan staten antingen ha behov av att köpa fler utsläppskrediter eller inte. Behovet av utsläppskrediter beror även på hur de inhemska utsläppen utvecklas. Om utsläppen blir lägre än väntat minskar behovet av utsläppskrediter i motsvarande grad.

3.1.4 Oklart hur många utsläppskrediter som finns till förfogande

Det är oklart hur många utsläppskrediter som kommer att finnas till förfogande för att uppnå etappmålet till 2020. En mindre del av de utsläppskrediter som Energimyndigheten har köpt har redan använts till klimatkompensation. Energimyndigheten administrerar Regeringskansliets och några myndigheters klimatkompensation för utsläpp av växthusgaser orsakade framför allt av flygresor i samband med tjänsteresor. Regeringskansliet och myndigheterna köper utsläppskrediter som har levererats till Energimyndigheten från CDM-projekt i Energimyndighetens projektportfölj.

För att verkställa klimatkompensationen och bidra till minskade utsläpp ska utsläppskrediterna sedan annulleras. Energimyndigheten har annullerat utsläppskrediter som den har köpt för myndigheternas räkning. Men de utsläppskrediter som Regeringskansliet köpt sedan 2008 för att klimatkompensera har hittills inte annullerats utan är sparade på ett särskilt konto i det svenska utsläppsrättssystemregistret (SUS).⁶⁷ De utsläppskrediter som är annullerade i syfte att klimatkompensera kan inte användas för att uppnå etappmålet till 2020.

⁶⁷ Intervju med Energimyndigheten den 25 november 2010.

I Sverige är det inte uttryckligt rättsligt reglerat vem som är innehavare av statens utsläppskrediter som finns på konton i SUS-registret. Riksrevisionen konstaterade i rapporten *Vad är Sveriges utsläppsrätter värda?* att en sådan reglering finns i Finland, som i likhet med Sverige har myndigheter med omfattande självständighet.⁶⁸ I rapporten uppmärksammades även att regeringen inte heller har bestämt hur stor andel av utsläppskrediterna som ska användas, sparas, säljas eller annulleras.

3.2 Anslag och överföring av medel

Här granskar vi om anslagen för köp av utsläppskrediter kommer att räcka för att uppnå etappmålet, med utgångspunkten att staten får nå en tredjedel av etappmålet till 2020 med hjälp av utsläppskrediter. Eftersom det finns alternativa tolkningar av etappmålet till 2020 är det emellertid oklart hur stora anslagen bör vara för att åstadkomma måluppfyllelse. Vi pekar dessutom på att Energimyndigheten har fört över stora delar av anslaget till miljöfinansieringsbolaget Nefco.

3.2.1 Oklart om anslagen är för stora, för små eller rimliga

Beroende på hur etappmålet till 2020 tolkas kan anslagen för köp av utsläppskrediter antingen vara för stora, för små eller rimliga.

Sedan 2002 har Energimyndigheten fått anslag för att köpa utsläppskrediter från andra länder.⁶⁹ Av tabell 2 framgår anslagsutvecklingen från 2002 till 2010. Anslaget för köp av utsläppskrediter har ökat kraftigt på senare år, framför allt från och med 2009.

En nyhet i regleringsbrev för 2009 och 2010 är vidare att regeringen har angett ett maximalt belopp på 10 miljoner kronor för ”kostnader knutna till insatser för att förvärva utsläppsenheter”. Anslaget för klimatinsatser var 2009 det näst största sakanslaget hos Energimyndigheten – vars huvudsakliga verksamhet och förvaltningsanslag sorterar under Näringsdepartementet. Samtidigt som anslagen har höjts har regeringen från och med 2009 inte ställt några krav på återrapportering om verksamheten i regleringsbrev.

⁶⁸ Riksrevisionen (2009), RiR 2009:21.

⁶⁹ Åren 1998–2001 var anslaget 200 miljoner kronor varav 142 miljoner kronor fick disponeras av Energimyndigheten för klimatinsatser i andra länder. Ursprungligen benämndes anslagen *Energipolitiskt motiverade internationella klimatinsatser*. Från budgetåret 2008 benämns de *Insatser för internationella klimatinvesteringar*.

Tabell 2. Utvecklingen av anslag och dess användning för *Anslaget Insatser för internationella klimatinvesteringar 2002–2010* (miljoner kr)

Budgetår	Anslagsbelopp*	Insatser för internationella klimatinvesteringar (disponibelt för Energimyndigheten)	
		Totalt	Varav avsatt för utgifter till annat än köp av utsläppskrediter
2002	50,0	32,0	2,0
2003	50,0	32,0	4,5
2004	50,0	12,0	4,5
2005	20,0	17,5	3,5
2006	18,1	14,3	6,0
2007	18,1	16,1	6,0
2008	50,1	44,1	6,4
2009	280,1	270,1	16,0
2010	280,1	270,1	16,0
Från RK	120,0	120,0	0,0
Totalt	936,5	828,2	64,9

Källa: Regleringsbrevet för Energimyndigheten.

*) I anslaget ingår totalt 36,8 miljoner kronor som gäller handel med utsläppsrätter. Dessutom är 71,5 miljoner kronor disponibla för Miljödepartementet.

Regeringen har för 2011 och 2012 beräknat anslaget till 446,2 miljoner kronor.⁷⁰ I budgetpropositionen för 2011 föreslås ytterligare anslag på totalt 236,2 miljoner kronor för 2013 och 2014.⁷¹ Totalt uppgår anslagen då till 1,6 miljarder kronor för perioden 2002–2014.

Miljödepartementets underlag inför budgetpropositionen för 2011 grundar sig på en försiktig skattning utifrån Energimyndighetens pm om behovet av utsläppskrediter för att nå etappmålet till 2020.⁷² I pm:et skriver Energimyndigheten att det finns olika sätt att räkna på men *”det är tydligt att det nationella målets ”en tredjedel genom insatser i andra länder” skulle ge*

⁷⁰ Prop. 2009/10:1 utg.omr. 20.

⁷¹ Prop. 2010/11:1 utg.omr. 20.

⁷² E-post från Miljödepartementet den 29 oktober 2010. Se även avsnitt 3.1.1.

utrymme för avsevärt mer utsläppsreduktionsenheter från andra länder än vad nuvarande anslag omfattar. Om man vill nå upp till den nivå som nationella målet antyder så innebär det årliga statliga förvärv av utsläppsreduktionsenheter på en nivå som är dubbel mot dagens, givet oförändrade priser”.⁷³

Anslagen för perioden uppgick till 936,5 miljoner kronor. Detta inkluderar 120 miljoner kronor för två fonder som Regeringskansliet tidigare ansvarade för, Prototype Carbon Fund och Multilateral Carbon Credit Fund. Av de totala anslagen till och med 2010 disponerar Energimyndigheten 828,2 miljoner kronor för insatser för internationella klimatinvesteringar. Under perioden har myndigheten fått använda högst cirka 65 miljoner kronor för andra utgifter än för köp av utsläppskrediter. Det gäller exempelvis utgifter för:

- arbete med CDM-styrelsen
- information och stöd till svenska företag
- deltagande i vissa fonder
- kostnader knutna till insatser för att förvärva utsläppsenheter
- kostnader för att förbereda, utarbeta och utveckla underlag för bilaterala överenskommelser med värdländer med mera
- kostnader för planering, uppföljning, utvärdering, utbildning och kompetensuppbyggnad i mottagarländerna.

Av det totala anslaget för 2010 på 280,1 miljoner kronor, disponeras 3 miljoner kronor till handel med utsläppsrätter och 7 miljoner kronor av Miljödepartementet. Av de återstående 270 miljoner kronorna får 16 miljoner användas till utgifter för annat än köp av utsläppskrediter.

3.2.2 *Staten har låst pengar långt i förväg*

Energimyndigheten har fört över pengar till det nordiska miljöfinansieringsbolaget, Nefco, sedan 2003 och fram till årsskiftet 2009/2010. Pengarna har överförts när myndigheten har tecknat avtal om köp av utsläppskrediter. Nefco sköter sedan utbetalningar direkt till projekten och fonderna när Energimyndigheten senare får leveranser av utsläppskrediter eller när fonderna rekvirerar medel.

När Energimyndigheten har tecknat avtal om förvärv, har myndigheten låst 100 procent av köpesumman för sju eller tio år.⁷⁴ I de flesta fall betalas utsläppskrediterna enligt köpeavtalen först vid leverans. Utsläppskrediterna levereras endast ett par gånger under en period på sju eller tio år. Det innebär

⁷³ Pm från Energimyndigheten till Miljödepartementet daterat den 10 juni 2010.

⁷⁴ För vissa projekt i Kina köper Energimyndigheten utsläppskrediter fram till 2012, det vill säga i praktiken en kortare period än sju år.

att statens anslag har varit betydligt större än vad som förbrukats varje år. Projekten och fonderna har fram till juni 2010 bara levererat cirka 7 procent av samtliga avtalade utsläppskrediter som ska levereras fram till 2020.⁷⁵ Merparten av de låsta pengarna behöver alltså inte betalas ut förrän långt senare.

I praktiken har Energimyndigheten låst köpesumman genom att de har fört över pengar till Nefco när ett avtal om CDM- och JI-projekt har tecknats. Även vid inträdet i nya fonder, när inte alla pengar betalas i förskott till fonden, har Energimyndigheten överfört en del av sin andel till Nefco. Till en viss del utnyttjas också bemyndiganden.

Anslag i form av kontrakterade medel, som ännu inte har använts, finns reserverade på ett konto hos Nefco. Nefco verkställer utbetalningarna efter instruktion från Energimyndigheten. Detta sker oftast vid leverans, det vill säga först efter att utsläppskrediterna har verifierats av en oberoende kontrollör. Nefco sköter även andra utbetalningar som exempelvis transaktionskostnader.⁷⁶ Under 2009 hade Energimyndigheten närmare 400 miljoner kronor låsta hos Nefco.⁷⁷

I Energimyndighetens anslagsredovisning framgår överföringen till Nefco som en transferering. Därmed är anslaget enligt anslagsredovisningen förbrukat. Energimyndigheten har inte redovisat detta i sin balansräkning. Detta är inte rättvisande enligt Riksrevisionens revisionsberättelse för Energimyndighetens årsredovisning 2009. Enligt 16 § anslagsförordningen (1996:1189) gäller för användning av anslagsmedel som grundregel till exempel: ”En myndighet ska avräkna utgifter för transfereringar mot anslag det budgetår då betalningarna sker.”

I Riksrevisionens rapport till Energimyndigheten om myndighetens årsredovisning 2009 rekommenderar Riksrevisionen Energimyndigheten att efterfråga ett förtydligande från regeringen att myndigheten har rätt att avräkna anslaget *Insatser för internationella klimatinvesteringar* vid överföring till Nefco.⁷⁸ Sedan juni 2010 pågår en diskussion mellan Regeringskansliet, Energimyndigheten, Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen om hur anslaget ska hanteras i framtiden.⁷⁹

⁷⁵ Många projekt har kontrakterats under 2009 och 2010. Flertalet av dessa har ännu inte registrerats hos FN och därmed inte kunnat leverera utsläppskrediter. De kontrakterade summorna är emellertid låsta.

⁷⁶ Transaktionskostnaden är de externa kostnaderna som är relaterade till projektet under hela dess livscykel som till exempel registrerings-, validerings- och certifieringskostnader.

⁷⁷ Riksrevisionens revisionsberättelse för Energimyndigheten avseende räkenskapsåret 2009.

⁷⁸ Riksrevisionens revisionsrapport för Energimyndigheten avseende räkenskapsåret 2009.

⁷⁹ Se även prop. 2010/11:1 utg.omr. 21 s. 46.

Kontot hos Nefco genererar också ränteintäkter från vilka Nefcos administrativa kostnader dras. Dessa ränteintäkter har Energimyndigheten inte heller redovisat i balansräkningen. Det är inte beslutat vad dessa ränteintäkter ska användas till.⁸⁰

3.3 Många osäkerheter

För att bedöma om det finns förutsättningar för att nå riksdagens etappmål till 2020 genom att delvis använda utsläppskrediter är det viktigt att ta hänsyn till de osäkerheter som finns med köp av utsläppskrediter och hur Energimyndigheten hanterar dessa osäkerheter. Ytterligare en faktor är de brister forskare och intresseorganisationer har framfört att CDM har.

CDM är trots många osäkerheter ett etablerat och utbrett sätt att minska utsläppen. Fram till den 15 december 2010 har 2 609 CDM-projekt registrerats av FN:s kontrollorgan, CDM-styrelsen. Projekten förväntas minska utsläppen med 1,9 miljarder ton till och med 2012. Vid det senaste klimatmötet i Cancún var alla länder förutom Bolivia överens om att CDM ska fortsätta efter 2012.

3.3.1 *Osäkert om projekten alltid leder till reella utsläppsminskningar*

Köp av utsläppskrediter är i grunden en riskfylld verksamhet.⁸¹ En anledning är att de utsläppsminskningar CDM- och JI-projekten ska leda till är hypotetiska: För att FN ska godkänna CDM- eller JI-projekt måste projektägare eller projektutvecklare visa att minskningarna av utsläpp blir större om projektet genomförs än om det inte hade realiserats.⁸² Det kräver att man för varje CDM- och JI-projekt beräknar hur stora utsläppen skulle ha varit om projektet inte hade blivit av, det vill säga att man bedömer projektets additionalitet.⁸³ Detta innebär en grundläggande osäkerhet eftersom man jämför projektets förväntade utsläpp med hur man antar att det skulle ha sett ut om projektet inte hade genomförts.

För JI-projekt finns inget intresse av att överskatta mängden utsläppskrediter eftersom JI innebär en omfördelning av utsläpp mellan två länder med skyldigheter att minska utsläppen. För CDM-projekt finns däremot en risk att

⁸⁰ Intervju med Energimyndigheten den 8 juni 2010.

⁸¹ Prototype Carbon Fund (2001), s. 27.

⁸² Fores Studie 2009:5, s. 23; Pm från Energimyndigheten daterat den 2 december 2008.

⁸³ Den hypotetiska beräkningen kallas en referensbana och projektets additionalitet bedöms utifrån denna.

mängden utsläppskrediter överskattas.⁸⁴ Anledningen är att CDM innebär en omfördelning mellan ett land utan utsläppsförpliktelser till ett land med sådana förpliktelser (se rutan ”Kritik mot CDM”).

CDM-systemet hanterar denna osäkerhet genom att kräva en oberoende granskning av projekten och beräkningar av de förväntade utsläppsminskningarna. Därefter kontrollerar CDM-styrelsen projektens additionalitet innan den fattar beslut om att eventuellt registrera projekten. Innan utsläppskrediter kan utfärdas undersöker en ny oberoende kontrollör hur stora de faktiska utsläppen har varit jämfört med beräkningen av den hypotetiska utsläppsbanan. Trots detta kontrollsystem hävdar kritiker att additionaliteten kan ifrågasättas för uppemot 40 procent av alla registrerade CDM-projekt.⁸⁵

Det finns ”best practice” metoder, som Gold Standard, som ska säkerställa att alla projekt bidrar till reella utsläppsminskningar (additionalitet) och hållbar utveckling i värdländerna. Gold Standard är en oberoende standard utvecklad av bland andra Världsnaturfonden (WWF). Den certifierar projekt efter att de är registrerade och verifierade av FN som ett sätt att ytterligare garantera att CDM- och JI-projekt reducerar koldioxid och samtidigt bidrar till en hållbar utveckling. Fram till den 15 december 2010 var cirka 1,5 procent av alla registrerade CDM- och JI-projekt godkända enligt Gold Standard.

Hittills är inget av de projekt som Energimyndigheten köper utsläppskrediter från godkända enligt denna standard.⁸⁶ Energimyndigheten bedömer att de genom att välja projekt inom förnybar energi och energieffektivisering ger ett konkret bidrag till hållbar utveckling i utvecklingsländer. Myndigheten uppger att de har den tekniska kompetens som krävs för att välja föredömliga projekt och gör därför bedömningen att den extra kostnad som är förknippad med ansökan om Gold Standard i dagsläget inte är motiverad.⁸⁷

⁸⁴ Energimyndighetens och Naturvårdsverket (2007), ER 2007:28, s. 86.

⁸⁵ Schneider 2007.

⁸⁶ Enligt Energimyndigheten ska Tricorona ansöka om certifiering enligt Gold Standard för de 14 vindkraftsprojekt som Tricorona har ingått avtal om och där Energimyndigheten ska köpa 5 procent av de utfärdade utsläppskrediterna.

⁸⁷ E-post från Energimyndigheten den 9 mars 2010.

Kritik mot CDM

CDM har under åren kritiserats av forskare och intresseorganisationer för ett antal brister. De flesta anser dock att CDM som system bör bestå, men förbättras. Syftet här är inte att göra en allsidig bedömning av CDM, utan att summera en del av kritiken. Riksrevisionen tar inte ställning till argumenten.

CDM och JI garanterar inte minskade utsläpp

- Additionalitetskriteriet ska garantera minskade utsläpp. Detta ska de oberoende kontrollörerna säkerställa och FN kontrollera genom CDM-styrelsen och övervakningskommittén för JI. Problemet är att additionalitet är baserat på en analys av hypotetiska utsläppsminskningar, vilket innebär att det i praktiken är omöjligt att veta om ett projekt faktiskt leder till minskade utsläpp (Larsson 2009).
- Vissa forskare hävdar att FN godkänner projekt som inte leder till reella utsläppsminskningar, det vill säga att de inte är additionella (Michaelowa & Purohit 2007; Schneider 2007). Om projekt som inte är additionella ändå godkänns av FN, leder dessa projekt till ökade snarare än minskade utsläpp. En uppskattning från 2007 baserad på 93 projekt anger att additionaliteten kunde ifrågasättas i 40 procent av de projekt som FN hade godkänt och registrerat (Schneider 2007).
- Intresseorganisationen International Rivers menar att eftersom fler än en tredjedel av alla registrerade CDM-projekt redan var färdigbyggda när de registrerades, är detta i sig ett bevis för att projekten inte är additionella (International Rivers refererar i Larsson 2009).
- Vissa typer av CDM-projekt har problem med så kallat utsläppsläckage. Enligt en studie från Stockholm Environment Institute har 17–22 procent av de utfärdade utsläppskrediterna från CDM-projekt som syftar till att destruera lustgas (N₂O) i industrin inte gett några reella utsläppsminskningar. Stora delar av industrin har fasat ut 90 procent av användningen av lustgas utan ekonomisk kompensation. Men en del industriprocesser har flyttat från i-länder till länder som Kina och Sydkorea för att etablera CDM-projekt och få pengar för att förstöra lustgas. CDM har därmed i dessa fall orsakat utsläppsläckage – och lett till ökade i stället för minskade utsläpp globalt (Kolmuss och Lazarus 2010).

CDM har begränsad effekt på hållbar utveckling

- Forskare pekar på att CDM ofta inte leder till hållbar utveckling (Erion 2007; Olsen 2007; Sutter & Parreño 2007). CDM har snarare lett till att industrialiserade länder kan köpa billiga utsläppskrediter än till hållbar utveckling i världsländerna. Eftersom världsländerna själva definierar kriterierna för vad som bidrar till hållbar utveckling, sätter de låga krav på hållbar utveckling för att få projekt godkända som CDM-projekt och därmed skapa ett gynnsamt investeringsklimat (Schneider 2007; Sutter & Parreño 2007; Nussbaumer 2009; Paulsson 2009; Rindfjäll m.fl. 2011). I praktiken har mycket få projekt avisats av världsländets officiella projektmyndighet för att inte bidra till hållbar utveckling (Alexeew m.fl. 2010).

Forts.

- Forskare hävdar att det ofta är en konflikt mellan additionalitet och hållbar utveckling (Schneider 2007; Sutter & Parreño 2007; Alexeew m.fl. 2010). Baserat på empiri från 40 indiska CDM-projekt hävdar Alexeew et al. (2010) att vindkrafts-, vattenkrafts- och biomassaprojekt ofta bidrar till hållbar utveckling, men att sannolikheten att de är additionella är lägre. Sannolikheten är större att energieffektiviseringsprojekt inom industrin är additionella, men dessa bidrar inte lika mycket till hållbar utveckling.
- Den geografiska spridningen av CDM-projekt är svag och begränsar CDM-mekanismens effekt på hållbar utveckling globalt. Kina, Indien, Brasilien och Mexiko hade i april 2009 ungefär 77 procent av alla godkända CDM-projekt (CDM-watch).

Administrationn av CDM är dyr och ineffektiv

- FN:s additionalitetstester är ineffektiva och tidsödande. Processen med att granska om projekt verkligen är additionella tar en stor del av CDM-styrelsens begränsade tid och medför att registreringsprocessen blir utdragen, är relativt dyr och innebär dessutom att utfallet är osäkert (Larsson 2009).
- Arbetet i den FN-tillsatta CDM-styrelsen har inte fungerat effektivt. Styrelsen fattar alla beslut om registrering och styrelsen blandar sig ofta i enskilda projekt (Larsson 2009). Det tar därför ofta över 1,5 år innan ett CDM-projekt är godkänt och registrerat.
- Ett fåtal oberoende granskningsinstitut (DOE) är godkända av FN och verksamma på den globala CDM-marknaden. Dessa är antingen överbelastade eller saknar tillräckliga resurser för att ge fullständiga analyser av projekten. Det bidrar i sin tur till att det tar lång tid att få ett projekt godkänt och registrerat i FN-systemet (Larsson 2009).
- De oberoende granskarna betalas av projektutvecklarna. Granskarna har därmed ekonomiskt intresse av att godkänna projekt, även om de inte leder till hållbar utveckling eller inte är additionella, för att få ett gott rykte bland världsländer, konsulter och köpare (Lund 2010). Undersökningar visar att de oberoende kontrollörerna godkänner många projekt som inte uppfyller FN:s kriterier och som slutligen inte godkänns av FN (CDM-watch).
- Transaktionskostnaderna i CDM-cykeln är så stora att små projekt har svårt att täcka sina kostnader. Kostnaderna för att utveckla en projektbeskrivning (PDD) och för att betala de oberoende granskarna är lika stora för små som för stora projekt. Många potentiella CDM-projekt blir därför aldrig av.

3.3.2 Osäkert om projekten blir av

Köp av utsläppskrediter i andra länder är också riskfyllt eftersom de projekt Energimyndigheten investerar i oftast inte är färdigutvecklade när beslut fattas om att teckna avtal. Det är mer riskfyllt att investera i ett projekt som är i ett tidigt utvecklingsstadium än i ett projekt som är nästan färdigt eller redan

registrerat.⁸⁸ Ett projekt kan verka lovande på papperet, men kan vara svårt att genomföra i praktiken. Osäkerheterna ligger dels på politisk och institutionell nivå, dels på projektnivå.

I länder där CDM eller JI inte är etablerade mekanismer kan det uppstå problem på politisk nivå som gör att projekt är svåra att genomföra. Ryssland har exempelvis inte haft fungerande besluts- och godkännandeprocesser för JI förrän 2010, vilket var en av orsakerna till att Energimyndighetens planerade projekt i Ryssland inte blev av.⁸⁹ I mindre utvecklade länder kan det finnas politiska risker som demokratisk instabilitet eller interna konflikter som gör projekten extra osäkra.

Det finns även en risk att den anläggning som ett projekt ska uppföra inte kommer till stånd av ekonomiska, tekniska eller andra skäl. Därutöver finns det också en risk att projektet inte godkänns av den nationella projektmyndigheten och därför inte går vidare till FN för slutligt godkännande. Enligt Energimyndigheten kan flera av de projekt myndigheten har ingått avtal med komma att avbrytas.⁹⁰ Energimyndigheten uppger att den hanterar denna risk genom att för flertalet av de bilaterala projekten betala först vid leverans av utsläppskrediter.⁹¹ Detta gäller emellertid inte för flertalet av de fonder myndigheten deltar i.

3.3.3 *Osäkert om projekten blir godkända och registrerade*

En central fråga vid val av projekt bör vara om projektet kan uppfylla de krav som ställs för att bli registrerat av FN. Även projekt som är så gott som färdigutvecklade kan få problem med registreringen eller bli försenade om exempelvis beräkningarna av hur stora utsläppsreduktioner projektet kommer att bidra till är för optimistiska. Fram till april 2009 föranledde 17 procent av alla CDM-projekt som inkommit till CDM-styrelsen en förnyad granskning av styrelsen eftersom det var osäkert om kriterierna var uppfyllda. Av dessa blev 40 procent aldrig godkända eftersom de inte uppfyllde FN:s krav.⁹²

Godkännandeprocessen för CDM- och JI-projekt är dessutom tidskrävande. De FN-tillsatta styrelserna fattar alla beslut om registrering och går ofta in och granskar enskilda projekt. Processen med att granska om projekt verkligen är additionella tar en stor del av CDM-styrelsens begränsade tid och medför att registreringsprocessen tar lång tid och att utfallet är osäkert.⁹³

⁸⁸ Energimyndigheten och Naturvårdsverket (2007), ET2007:29, s. 88.

⁸⁹ Pm från Energimyndigheten framtagen till Riksrevisionen daterat den 3 juli 2010.

⁹⁰ Intervju med Energimyndigheten den 10 september 2010.

⁹¹ Enligt Energimyndighetens skriftliga svar på faktagranskning den 17 december 2010.

⁹² Webbplatsen till CDM-watch den 21 oktober 2010.

⁹³ Fores Studie 2009:5.

3.3.4 Osäkert hur ett klimatavtal ser ut efter 2012

Kyotoprotokollet sträcker sig till och med 2012, och för närvarande finns inget internationellt regelverk om bindande utsläppsminskningar för tiden efter 2012. Det finns vissa osäkerheter kring regelverket för CDM efter 2012, men det är klart att CDM kommer att fortsätta. Det är däremot osäkert om JI kommer att bestå efter 2012. Det innebär att det finns vissa risker med att ingå köpeavtal om utsläppskrediter som ska levereras efter 2012. Bland annat är det osäkert om utsläppskrediter från länder som Kina kommer att kunna användas för att nå internationella klimatmål efter 2012.

I avvaktan på en global uppgörelse har EU åtagit sig att minska utsläppen av växthusgaser med minst 20 procent till 2020 jämfört med 1990 års nivåer. Om det inte finns något globalt klimatavtal efter 2012 får stater och företag inom EU bara använda utsläppskrediter från projekt som är registrerade före 2013 eller från projekt i minst utvecklade länder och små östater med u-landsstatus för att nå EU:s klimatmål till 2020.⁹⁴

Det finns däremot inga begränsningar på vilka utsläppskrediter Sverige får använda för att nå det nationella etappmålet till 2020. Däremot antog riksdagen 2009 regeringens klimatproposition som understryker att satsningar företrädesvis bör ske i Sydostasien, Latinamerika och Afrika. I propositionen betonas det att det är angeläget med projekt i minst utvecklade länder och små östater med u-landsstatus.⁹⁵

I en utredning från 2006 beskrev Energimyndigheten olika möjligheter att inkludera CDM och JI i ett nytt klimatavtal efter 2012. Enligt Energimyndigheten bör Sveriges utgångsposition i förhandlingarna vara att varianter av projektbaserade mekanismer ska inkluderas i ett nytt avtal.⁹⁶

Energimyndigheten har emellertid inte kommenterat hur myndigheten hanterar de speciella risker som perioden efter 2012 innebär, när myndigheten väljer projekt och investerar i fonder. Energimyndigheten har poängterat behovet av att Sverige visar tilltro till ett internationellt avtal efter 2012 där CDM och JI ingår genom att fortsätta att köpa utsläppskrediter i andra länder.⁹⁷

Regeringen ser positivt på Sveriges deltagande i framtidsfonden Future Carbon Fund, som enbart köper utsläppskrediter för perioden efter 2012.⁹⁸

⁹⁴ EU:s energi- och klimatpaket från 2008. De minst utvecklade ländernas totala utsläpp uppgår till ungefär 1,4 procent av de globala utsläppen.

⁹⁵ Prop. 2008/09:162 s. 110.

⁹⁶ Energimyndigheten (2006), ER 2006:39.

⁹⁷ Energimyndighetens årsredovisning för 2009.

⁹⁸ Miljöminister Andreas Carlgren i pressmeddelande från Energimyndigheten den 10 december 2008.

Sverige deltar sedan 2008 i fonden med 20 miljoner amerikanska dollar. I informationen om fonden beskrivs att "deltagandet är spekulativt" och att alla fonderdeltagare måste vara beredda på att förlora alla medel de investerat i fonden, eftersom det ännu inte finns något avtal efter Kyoto.⁹⁹ Fonden erbjuder projekten förskottsbetalningar. Future Carbon Fund uppmanade alla framtida fonderdeltagare att göra egna riskanalyser inför ett eventuellt beslut att gå in i fonden. Energimyndigheten har under granskningen uppgett att den inte har gjort någon sådan analys, och Riksrevisionen har inte tagit del av någon riskanalys.¹⁰⁰ I samband med faktagranskningen anger Energimyndigheten emellertid att analyser har gjorts.¹⁰¹ Myndigheten har dock inte dokumenterat dessa riskanalyser.

Den kommersiella aktören Tricorona är en av de största på CDM-marknaden. Tricorona anser att statliga aktörer har en roll att spela på den osäkra CDM-marknaden efter 2012. Tricorona menar att stater mer aktivt borde ta den risk det innebär att teckna avtal efter 2012. Företaget jämför marknaden efter 2012 med den osäkerhet som rådde på CDM-marknaden i början, 2004–2005, då privata aktörer var försiktiga med att investera i CDM och JI. Tricorona anser att svenska staten spelade en viktig roll i det tidiga skedet i CDM-processen och bör göra det även för perioden efter 2012 eftersom denna marknad fungerar dåligt. Däremot menar Tricorona att stater och stora multilaterala fonder inte borde konkurrera med privata, kommersiella aktörer om utsläppskrediter för Kyotoperioden, eftersom konkurrensen om utsläppskrediter fram till 2012 fungerar bra.¹⁰²

3.3.5 *Osäkert om alla utsläppskrediter kommer att levereras*

Energimyndigheten redovisar att de anslagna medlen för perioden 2002–2012 förväntas generera 12–16 miljoner utsläppskrediter till år 2020.¹⁰³ Energimyndigheten kan ha överskattat kommande leveranser av utsläppskrediter. Enligt myndigheten är beräkningarna prognoser.¹⁰⁴

Fram till slutet av 2009 hade projekten och fonderna levererat cirka 40 procent av de utsläppskrediter som förväntades enligt köpeavtal och fonderapporter (se tabell 3 och bilaga 4).

Enligt Energimyndigheten blir leveranser fördröjda huvudsakligen på grund av förseningar i FN-processen (verifiering, certifiering och utfärdande). Först

⁹⁹ Future Carbon Fund: Information memorandum (28 november 2008).

¹⁰⁰ Intervju med Energimyndigheten den 8 oktober 2010.

¹⁰¹ Enligt Energimyndighetens skriftliga svar på faktagranskning den 17 december 2010.

¹⁰² Intervju med Tricorona den 17 februari 2010 och den 9 september 2010.

¹⁰³ Energimyndighetens årsredovisning för 2009, ER 2010:1, s. 85.

¹⁰⁴ Enligt Energimyndighetens skriftliga svar på faktagranskning den 17 december 2010.

när utsläppskrediterna blivit utfärdade kan de överföras till köparen. Mot bakgrund av detta hävdar Energimyndigheten att myndigheten har erhållit 70 procent av förväntat antal utsläppskrediter i jämförelse med reviderade planer.¹⁰⁵ Myndigheten har dock inte kunnat redovisa någon dokumentation som styrker dessa uppskattningar.

Förutom förseningar i FN-processen är orsakerna till att leveranserna inte har realiserats i förväntad utsträckning flera.

- Planerade leveranser av utsläppskrediter är ofta överskattade i den projektbeskrivning som ingår i köpeavtalen. Detta beror på att projektägaren oftast gör beräkningarna i projektbeskrivningen innan projektet startat. Energimyndigheten brukar inte revidera leveransplanerna för projekten.¹⁰⁶
- Antalet utsläppskrediter som utfärdas varierar beroende på väder och klimat.

En bidragande orsak kan också vara att Energimyndigheten inte har ansett att myndighetens främsta uppgift är att se till att utsläppskrediter levereras. Myndigheten har därmed inte haft ett tryck på sig att arbeta aktivt för att påskynda leveranserna.¹⁰⁷

Staten får enligt riksdagsbeslut inte använda utsläppskrediter för att uppnå delmålet för perioden 2008–2012. Det kan innebära att staten inte har något behov av utsläppskrediter förrän från 2013. Leveransförseningar före 2013 kan därför vara av mindre betydelse. När i tiden leveranserna sker har inte varit centralt för Energimyndigheten.¹⁰⁸ Men det är viktigt att leveranser som uteblir ersätts av nya köpeavtal, eftersom det kan ta tid innan nya utsläppskrediter hinner levereras. Hur lång tid det kan ta beror också på var i projektcykeln ersättningsprojekten befinner sig.

Energimyndigheten har inte gjort någon prognos för leveranstakten för utsläppskrediter från 2013 och åren fram till 2020. I stället redovisar Energimyndigheten ett troligt intervall för hela perioden fram till 2020. Leveranserna inom intervallet är överskattade om inte leveranstakten ökar jämfört med den takt som varit hittills.

¹⁰⁵ Enligt Energimyndighetens skriftliga svar på faktagranskning den 1 februari 2011.

¹⁰⁶ Ett undantag gäller till exempel JI-projektet i Estland där leveransplanen justerades nedåt från 200 000 till 105 000 utsläppskrediter, enligt intervju med Energimyndigheten den 19 augusti 2010. Enligt Energimyndighetens skriftliga svar på faktagranskning den 17 december 2010 har en justering skett även för JI-projektet i Rumänien.

¹⁰⁷ Intervju med Energimyndigheten den 8 oktober 2010.

¹⁰⁸ Intervju med Energimyndigheten den 21 juni 2010.

Tabell 3. Levererade utsläppskrediter jämfört med utsläppskrediter enligt avtal (miljoner ton minskade utsläpp)

	Levererat t.o.m. 2009	Utsläppskrediter enligt ingångna avtal (t.o.m. 2009) till år 2009
CDM- och JI-projekt	0,4	0,8
Fonder	0,2	0,7
Totalt	0,6	1,5

Källa: Fondrapporter och köpeavtal för CDM- och JI-projekt samt Energimyndighetens årsredovisning 2009. Data bearbetade av Riksrevisionen.

3.3.6 Osäkert om Energimyndigheten hittar nya projekt

Energimyndigheten behöver teckna nya avtal för de anslag som myndigheten ännu inte har använt samt för de ytterligare anslag som staten avsätter för verksamheten. Under 2010 har Energimyndigheten cirka 650 miljoner kronor tillgängliga för beslut om deltagande i enskilda projekt eller fonder.¹⁰⁹ Tillgången till nya projekt beror till stor del på hur marknaden för CDM- och JI-projekt kommer att utvecklas.

Marknaden har sedan Energimyndigheten började teckna avtal om köp av utsläppskrediter 2002 varierat. Enligt Energimyndigheten var det till en början liten konkurrens om projekt. Men i takt med att efterfrågan ökade när Kyotoprotokollet trädde i kraft 2005, blev det hårdare konkurrens om tillgängliga och attraktiva projekt. I samband med finanskrisen 2008 minskade konkurrensen och det blev bättre balans mellan köpare och säljare på CDM- och JI-marknaden.

Eftersom det inte finns något internationellt klimatavtal efter 2012 har det blivit svårare att teckna köpeavtal för CDM-projekt i fasta priser. Detta tyder enligt Energimyndigheten på en osäkrare marknad.¹¹⁰ Tillgången på nya CDM- och JI-projekt i framtiden är svår att förutse. Energimyndigheten har dessutom krav på sig att teckna köpeavtal i CDM- och JI-projekt utifrån särskilda kriterier. I vilken utsträckning Energimyndigheten kommer att kunna teckna nya köpeavtal är därför osäkert.

Det kan också uppstå problem ifall planerade leveranser uteblir. Då måste Energimyndigheten teckna nya avtal för att komma upp i samma slutvolym som myndigheten tidigare har tecknat avtal om. Särskilt svårt blir det om

¹⁰⁹ Energimyndighetens årsredovisning 2009, ER 2010:01.

¹¹⁰ Intervjuer med Energimyndigheten den 21 juni 2010 och den 10 september 2010.

leveranser måste ersättas i slutet av perioden fram till 2020, eftersom det kan ta lång tid innan nya projekt kan leverera utsläppskrediter.

3.4 Viktiga iakttagelser

Vi summerar här de viktigaste iakttagelserna från kapitel 3.

- Regeringen har inte fastställt i vilken takt etappmålet till 2020 bör nås. Regeringen har inte heller angett något startår för när levererade utsläppskrediter kan tillgodoräknas för att nå riksdagens etappmål till 2020. Därmed är det oklart hur många utsläppskrediter Sverige kan behöva för att nå den tredjedel av utsläppsminskningarna som kan genomföras utanför Sverige fram till 2020.
- En konsekvens av att regeringen inte har fastställt hur många utsläppskrediter Sverige kan behöva för att nå etappmålet till 2020, är att det inte går att bedöma om anslagen är för små, för stora eller rimliga.
- De totala kostnaderna för att uppnå den tredjedel av etappmålet till 2020 som får uppnås med hjälp av utsläppskrediter från andra länder kan uppgå till lägst 670 miljoner och högst 10 miljarder kronor beroende på hur målet tolkas.
- Regeringens formella styrning av Energimyndigheten är svag. Regeringen har inte prioriterat mellan olika mål, syften och inriktningar för de internationella klimatinsatserna. Dessutom har regeringens krav på formell återrapportering från Energimyndigheten minskat på senare år, vilket har sammanfallit med att anslagen för klimatinsatser i andra länder har höjts kraftigt. Täta informella kontakter mellan Miljödepartementet och Energimyndigheten bidrar till svag transparens i styrningen av klimatinsatserna, vilket minskar möjligheten för riksdagen att kontrollera och följa upp.
- När avtal om förvärv tecknats har Energimyndigheten låst 100 procent av den kontrakterade köpesumman som ska betalas ut först senare, oftast under en period på mellan sju och tio år. Det innebär att statens anslag har varit mycket större än vad som förbrukats varje år. Projekten och fonderna har fram till juni 2010 bara levererat cirka 7 procent av samtliga avtalade utsläppskrediter med leverans fram till 2020. Vid årsskiftet 2009/10 var cirka 400 miljoner kronor låsta hos Nefco.
- CDM och JI har i sig betydande risker. Det är osäkert om projekten leder till reella utsläppsminskningar. För många av de kontrakterade projekten är det dessutom osäkert om projekten kommer att leverera de avtalade utsläppskrediterna. Det beror på osäkerheter med CDM- och JI-systemet som att projekt kan vara svåra att få till stånd, att FN-

processen är komplicerad och tidsödande samt på att det inte finns något internationellt klimatavtal efter 2012.

- Fram till och med juni 2010 har Energimyndigheten erhållit utsläppskrediter motsvarande cirka 0,7 miljoner ton. Beräknade leveranser av utsläppskrediter har hittills varit överskattade. Hittills har projekten och fonderna levererat cirka 40 procent av de utsläppsminskningar som enligt avtalen skulle ha genererats fram till slutet av 2009. Energimyndigheten inte har ansett att myndighetens främsta uppgift är att se till att utsläppskrediter levereras. Det finns en risk att även beräkningar av framtida leveranser är överskattade.
- I vilken utsträckning Energimyndigheten lyckas teckna nya köpeavtal är osäkert. Nya avtal måste tecknas för kommande anslag samt för att ersätta eventuellt uteblivna leveranser enligt redan tecknade avtal.

4 Är kostnaderna rimliga för statens köp av utsläppskrediter?

Riksrevisionen granskar här om statens köp av utsläppskrediter genomförs utifrån god hushållning med statens medel. Kostnaden för köpen kan anses rimliga om det kostar mer för staten att genomföra andra utsläppsminskande åtgärder som leder till samma effekt.

4.1 Kostnader för köp av utsläppskrediter

De totala kostnaderna för förvärven av utsläppskrediter innefattar externa och interna kostnader. De externa kostnaderna består främst av priset per utsläppskredit och eventuella transaktionskostnader.¹¹¹ De interna kostnaderna vid Energimyndigheten består av personalkostnader, resekostnader, konsultkostnader och övriga kostnader.¹¹² Om man även räknar in närliggande kostnader på klimatenheten blir kostnaden per utsläppskredit högre (se avsnitt 4.2).

Riksrevisionens skattningar bygger delvis på osäkra data. Sifferuppgifterna som skattningen baseras på har varit svåra att få fram och har ändrats efter hand av Energimyndigheten. Energimyndigheten har exempelvis lämnat olika uppgifter om hur mycket de tecknade köpeavtalen är värda.

4.1.1 *Kostnaden per utsläppskredit är cirka 85 kronor*

I Energimyndighetens årsredovisning för 2009 skattar myndigheten värdet av tecknade CDM- och JI-avtal i projekt och fonder till sammanlagt cirka 720 miljoner kronor. De ingångna avtalen beräknas generera 7,5–8,9 miljoner

¹¹¹ Säljaren av utsläppskrediterna kan också stå för transaktionskostnaden, vilket då återspeglas i priset per utsläppskredit. Transaktionskostnaden är de externa kostnader som är relaterade till projektet under hela dess livscykel som registrerings-, validerings- och certifieringskostnader. Transaktionskostnaderna uppgår vanligtvis till max 1 euro/utsläppskredit.

¹¹² I personalkostnaderna ingår exempelvis att ta fram beslutsunderlag inklusive riskbedömningar, marknadsföring, kontakter med projektägare/konsulter/oberoende kontrollörer och utvärderingar.

utsläppskrediter, vilket motsvarar ett genomsnittspris på mellan 81 och 96 kronor per utsläppskredit.¹¹³

Energimyndigheten har inte beräknat sina interna kostnader för förvärven. De interna kostnaderna finansieras av förvaltningsanslaget från Näringsdepartementet.¹¹⁴ Riksrevisionen har gjort en översiktlig skattning av de interna kostnader som är direkt kopplade till köp av utsläppskrediter. Dessa kostnader består av Energimyndighetens arbete med projekt och fonder.

De interna kostnaderna för perioden 2002–2009 har Riksrevisionen skattat till cirka 35 miljoner kronor (se bilaga 5). De totala kostnaderna inklusive externa kostnader är cirka 790 miljoner kronor. Det innebär att kostnaden per utsläppskredit är cirka 85 kronor. Om förvärven under första halvåret 2010 räknas med, kan den totala kostnaden för hela perioden skattas till 935 miljoner kronor. Kostnaden per utsläppskredit är dock densamma, cirka 85 kronor.

Energimyndighetens interna kostnader för förvärven av utsläppskrediter påverkas främst av antalet anställda. Under perioden 2002–2006 arbetade mellan två och fyra personer inom CDM- och JI-verksamheten, motsvarande en till två heltidsarbetare. Under år 2007 arbetade åtta personer någon gång under året med förvärven, men flera av dessa arbetade samtidigt med annat eller var delvis tjänstlediga. Omräknat till heltidsarbetare var det tre personer som arbetade inom CDM- och JI-verksamheten. Under 2009 och 2010 steg antalet anställda kraftigt, som en direkt följd av det ökade anslaget. I juni 2010 var antalet anställda tio personer, motsvarande knappt åtta heltidsarbetare.

4.2 Närliggande kostnader

Utöver de aktiviteter som direkt rör köp av utsläppskrediter, arbetar Energimyndigheten också med verksamheter som skapar förutsättningar för CDM- och JI-verksamheten såsom expertstöd i internationella klimatförhandlingar och stöd till CDM-styrelsen. Arbetet med köp av utsläppskrediter kan också ge kunskap. Energimyndighetens arbete med till exempel kapacitetsuppbyggnad för CDM kan underlättas och vice versa. Kunskapen används också för att ge stöd till svenska företag som är intresserade av CDM och JI. Andra aktiviteter som har en nära koppling till Energimyndighetens köp av utsläppskrediter är myndighetens arbete med forskning och utveckling om flexibla mekanismer samt utredningar om CDM och JI.

¹¹³ Energimyndighetens årsredovisning 2009, ER 2010:1.

¹¹⁴ Under 2009 och 2010 har Energimyndigheten fått programanknutna medel som myndigheten till viss del använt för interna kostnader.

4.2.1 *Kostnader per utsläppskredit är högre om närliggande verksamheter räknas med*

Riksrevisionen har skattat kostnader för aktiviteter som är nära knutna till CDM- och JI-verksamheten. Dessa kostnader är begränsade till kostnader som avser Energimyndighetens klimatenhet, främst personalkostnader. Om dessa räknas ihop med kostnaderna för köpen av utsläppskrediter, blir kostnaderna ungefär 30 miljoner kronor högre för perioden 2002–2009. Med den här vidare tolkningen blir den genomsnittliga kostnaden per utsläppskredit 88 kronor i stället för 85 kronor. Vi beskriver nedan de närliggande aktiviteter som vi har inkluderat.

Stöd till CDM-styrelsen

Energimyndigheten hade under två års tid en representant på deltid i FN:s styrelse som granskar alla projekt som ansöker om CDM-status och godkänner projektens utsläppskrediter, CDM-styrelsen. Att anställda på CDM- och JI-programmet även har arbetat med CDM-styrelsen har enligt Energimyndigheten gett värdefull erfarenhet och kunskap, som myndigheten kan dra nytta av i arbetet med att köpa utsläppskrediter.

Expertstöd i klimatförhandlingar

Sverige deltar aktivt i klimatförhandlingarna och en viktig del i förhandlingarna rör utvecklingen av flexibla mekanismer som CDM. Den kunskap som Energimyndigheten har uppbyggt genom CDM- och JI-verksamheten används bland annat till att bistå Regeringskansliet med expertkunskap om CDM och JI i internationella klimatförhandlingar. Omvänt påverkar enligt Energimyndigheten även den insikt som de anställda får om utvecklingen av flexibla mekanismer genom förhandlingsarbetet de projektval och den inriktning CDM- och JI-programmet har.

Kapacitetsuppbyggnad för CDM

Med hänvisning till regeringens proposition 2005/06:127 *Forskning och ny teknik för framtidens energisystem*, arbetar Energimyndigheten sedan 2007 med kapacitetsuppbyggnad som en del i Sidas bistånd till utvecklingsländer. Syftet med kapacitetsuppbyggnad för CDM är att bidra med kunskap om hur CDM-projekt genomförs och därigenom underlätta för minst utvecklade länder, som hittills har mycket få registrerade projekt, att delta i CDM-projekt. Energimyndighetens arbete med kapacitetsuppbyggnad har under perioden 2008–2010 gällt Kenya, Tanzania och Uganda.¹¹⁵ Programmet har fått

¹¹⁵ Kenya är inte bland världens minst utvecklade länder enligt FN.

13,5 miljoner kronor från Sida och löpte till och med 2010. Målet med programmet var att projektutvecklare och projektägare skulle få ökade kunskaper genom till exempel workshoppar så att andelen CDM-projekt kunde öka i dessa länder.¹¹⁶

Enligt Energimyndigheten är kapacitetsuppbyggnad ”inte knutet till svenska statens CDM-program och har inte som syfte att bidra till att införskaffa CDM-krediter till detta”.¹¹⁷ Vissa kopplingar kan emellertid uppstå när Energimyndigheten arbetar med köp av utsläppskrediter och kapacitetsuppbyggnad i samma land såsom fallet är med Tanzania.¹¹⁸

Stöd till svenska företag

De erfarenheter svenska staten får genom att köpa utsläppskrediter ska bland annat användas för att kunna ge stöd till svenska företag som är intresserade av att investera i CDM- och JI-projekt.¹¹⁹ Stödet ges främst i form av information till svenska företag som utvecklar energi- och miljöteknik och ges bland annat av de handläggare som arbetar med köp av utsläppskrediter.

Forskning och utveckling om flexibla mekanismer

Energimyndigheten har ett forskningsprogram som delar ut stöd inom området internationell klimatpolitik. Programmet finansierar forskningsprojekt inom områden som bland annat berör Kyotoprotokollets flexibla mekanismer och utformning av framtida internationella klimatavtal. Anställda som arbetar med forskningsprogrammet kan dra nytta av forskningsrönen och aktivt utnyttja kunskapen i arbetet med att köpa utsläppskrediter genom CDM och JI.¹²⁰

Utredningar om CDM och JI

Under 2002–2009 har Energimyndigheten genomfört ett antal utredningar som berör och sannolikt påverkar arbetet med CDM- och JI-projekt. Exempel på sådana utredningar är följande

¹¹⁶ Energimyndighetens webbplats den 16 november 2010. Resultatet från kapacitetsuppbyggnadsprogrammet har varit magert enligt en utvärdering gjord för Sidas räkning 2009.

¹¹⁷ Energimyndighetens interna strategidokument daterat den 26 augusti 2010.

¹¹⁸ E-post från Energimyndigheten den 25 augusti 2010.

¹¹⁹ Energimyndigheten och Naturvårdsverket (2007), ER 2007:28.

¹²⁰ Enligt Energimyndighetens skriftliga svar på faktagranskning den 17 december 2010 är det för förhandlingarna de drar nytta av forskningsprogrammet, inte i CDM-arbetet.

- Internationella klimatprojekt.¹²¹
- Flexibla mekanismer och mål i klimatpolitiken.¹²²
- EU:s system för handel med utsläppsrätter och Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer – genomförande av länkdirektivet.¹²³
- De flexibla mekanismernas roll efter 2012.¹²⁴
- Svensk teknikexport genom de flexibla mekanismerna.¹²⁵

4.3 Alternativa åtgärder

För att bedöma om kostnaderna för statens köp av utsläppskrediter är rimliga, jämför vi dessa med kostnaderna för att minska utsläppen genom andra åtgärder.

4.3.1 Andra åtgärder kostar mer

Nedan beskriver vi två möjliga alternativa åtgärder: att köpa utsläppskrediter på andrahandsmarknaden och att genomföra utsläppsminskningar i Sverige.

Andrahandsmarknaden för utsläppskrediter

Sedan 2007 finns det i Norden en andrahandsmarknad med börser där man kan köpa redan levererade, eller så kallade utfärdade, utsläppskrediter.¹²⁶ Under perioden 2007–2009 har priset på andrahandsmarknaden varierat mellan 7,6 och 22,9 euro (motsvarande cirka 80 och 230 kronor) per utsläppskredit. Genomsnittspriset har varit 15,4 euro (motsvarande cirka 150 kronor) per utsläppskredit under perioden.¹²⁷

Det är alltså dyrare att köpa utsläppskrediter på andrahandsmarknaden, men det innebär att köparen inte behöver ta lika stora risker som vid köp av utsläppskrediter genom köpeavtal eller via fonder. På andrahandsmarknaden kan köparen dock inte alltid välja utsläppskrediter från en särskild projektkategori.

¹²¹ ER 2003:11.

¹²² ER 2004:22.

¹²³ ER 2005:03.

¹²⁴ ER 2006:39.

¹²⁵ ER 2007:23.

¹²⁶ Den 1 juli 2007 lanserade Nord Pool för första gången utsläppskrediter från CDM-projekt på andrahandsmarknaden. Asia Carbon Exchange började med auktioner för utsläppskrediter redan i november 2005 (Haites 2007). Exempel på andra börser är European Climate Exchange (ECX) och Bluenext.

¹²⁷ Point Carbon och Riksrevisjonen (2009), Dokument 3:5 (2009–2010).

Utsläppsminskningar i Sverige

Kostnaden för att minska utsläppen i Sverige är svår att beräkna. I underlaget till kontrollstationen 2008 gör Energimyndigheten och Naturvårdsverket bedömningen att det är svårt att göra rättvisande jämförelser mellan CDM- och JI-projekt och åtgärder som görs i Sverige.¹²⁸ Kostnaden för köp av en utsläppskredit motsvarar ett ton minskade utsläpp. Denna minskning kan Sverige bara tillgodogöra sig ett specifikt år, även om minskningarna i världlandet består under en längre tid.

Ett förenklat sätt att skatta kostnaden för klimatåtgärder i Sverige är att utgå från koldioxidskatten som bland annat utgör en del av bensinpriset. Det ger en förenklad bild av verkligheten, eftersom koldioxidskatten visar kostnaden i Sverige för att göra en ytterligare åtgärd (på marginalen) för att minska utsläppen. Åren 2009 och 2010 var den högsta skattesatsen för koldioxid 1 050 kronor per ton. Men exempelvis den tillverkande industrin betalar en reducerad koldioxidskatt och i vissa fall ingen skatt alls. Under åren 2003–2009 har den faktiskt uttagna (implicita) koldioxidskatten varit i genomsnitt 420–550 kronor per ton.¹²⁹

Enligt Sveriges femte nationalrapport har kostnaderna för klimatåtgärder i Sverige i de flesta fall varit betydligt lägre än den nivå som gällt för koldioxidskatten under 2000-talet.¹³⁰ En åtgärd i Sverige kan också innebära att utsläppen minskar för en längre tid. Exempelvis kan en subvention för installation av bergvärme ge minskade utsläpp under många år framåt. Kostnaden per ton minskade utsläpp blir i detta fall lägre ju längre bergvärmearläggningen består. Den fortsätter att bidra med minskade utsläpp varje år under sin livslängd. De åtgärder som leder till långsiktiga minskningar i Sverige kan således bli lägre än vad en kortsiktig beräkning visar.

4.4 Viktiga iakttagelser

Den viktigaste iakttagelsen i kapitel 4 är att statens kostnad per utsläppskredit är lägre än för andra åtgärder att minska utsläppen. Enligt vår skattning är den genomsnittliga kostnaden per utsläppskredit mellan 85 och 88 kronor, inklusive personalkostnader.

¹²⁸ Energimyndigheten och Naturvårdsverket (2007), ET2007:29.

¹²⁹ Den faktiskt uttagna (implicita) genomsnittliga skatten på fossila bränslen (exklusive avfall) beräknas genom att jämföra intäkterna från koldioxidskatten med de svenska utsläppen av koldioxid. Intäkterna är hämtade från *Beräkningskonventioner 2007–2011* och utsläppen är hämtade från Naturvårdsverkets webbplats den 25 januari 2010.

¹³⁰ Miljödepartementet (2009), Ds 2009:63, s. 57.

Detta kan jämföras med priset på den andrahandsmarknad som finns. Där har priset under perioden 2007–2009 varierat mellan 7,6 och 22,9 euro (motsvarande cirka 80 och 230 kronor) per utsläppskredit. Genomsnittspriset har varit 15,4 euro (motsvarande cirka 150 kronor) per utsläppskredit under perioden. Det är alltså i genomsnitt dyrare att köpa på andrahandsmarknaden, men det är mindre riskfyllt. Kostnaden för att göra motsvarande utsläppsminskningar i Sverige har åtminstone på kort sikt varit högre än att köpa utsläppskrediter på andrahandsmarknaden. Det är emellertid svårt att göra rättvisande jämförelser mellan kostnader för utsläppskrediter med kostnader för åtgärder i Sverige.

5 Genomförs statens köp av utsläppskrediter effektivt och transparent?

Kapitlet syftar till att besvara frågan om statens köp av utsläppskrediter genomförs effektivt och transparent. Energimyndigheten köper utsläppskrediter för svenska statens räkning från projekt och fonder. Valen av projekt påverkas till stor del av kontakter och erbjudanden. Arbetet med CDM och JI är i grunden riskfyllt och omfattar totalt cirka 1,6 miljarder kronor. Energimyndighetens rutiner, riskanalyser, uppföljning och rapportering är centrala faktorer i vår granskning av verksamheten. Vi har jämfört Energimyndighetens hantering av CDM-projekt med hur den kommersiella aktören Tricorona arbetar.

Så köper Energimyndigheten utsläppskrediter

Energimyndigheten köper utsläppskrediter direkt från projekt och indirekt via CDM- och JI-fonder. Oftast försöker myndigheten att ingå kontrakt med projekt som inte är färdigutvecklade och som inte redan har börjat leverera utsläppskrediter.

I det inledande arbetet med att hitta projekt eller fonder deltar myndigheten till exempel på olika mässor för att få kontakt med olika aktörer. Energimyndigheten får också tips om nya projekt från projektutvecklare. I början av 2000-talet identifierade myndigheten nya projekt genom att skicka ut anbudsfrågor.

När Energimyndigheten har fått kontakt med en projektägare eller projektutvecklare och bedömer att projektet uppfyller de kriterier myndigheten har, kan de första förhandlingarna om ett köpeavtal påbörjas. Under tiden som förhandlingarna pågår gör Energimyndigheten en bedömning av projektet genom att gå igenom den dokumentation som finns för projektet och göra platsbesök. När parterna är överens skrivs ett avtal om köp av utsläppskrediter. Detta avtal undertecknas för Sveriges räkning av generaldirektören på Energimyndigheten.

När avtalet är påskrivet kan Energimyndigheten bistå projektutvecklare och projektägare med hjälp och finansiering under FN-processen, exempelvis med att utveckla projektdokument och i kontakter med den oberoende granskaren. Slutligen levereras utsläppskrediter från projektet till Energimyndigheten enligt avtalet mellan myndigheten och projektägaren. I de flesta fall är det först vid leverans av utsläppskrediter som Energimyndigheten betalar projektägaren.

5.1 Bedömningskriterier

Riksrevisionen granskar om statens köp av utsläppskrediter genomförs effektivt och transparent. Granskningen utgår från följande krav på vad en effektiv och transparent förvärvsprocess innebär:¹³¹

- *Att mål och uppgifter identifieras:* Energimyndigheten har en god intern styrning där mål och uppgifter är tydligt definierade och operationaliserade. Mål och uppgifter definieras främst utifrån myndighetens instruktion och regleringsbrev. En väl definierad målbild är en förutsättning för att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt och uppfylla målen.
- *Riktlinjer och rutiner:* Energimyndigheten har etablerat riktlinjer och rutiner som bidrar till att säkra förutsättningarna för att nå verksamhetens mål.
- *Riskanalyser och riskhantering:* Energimyndigheten gör riskanalyser inför förvärv och medverkan i fonder i syfte att nå ökad måluppfyllelse genom att beakta och vid behov vidta åtgärder för att minska riskerna.
- *Uppföljning:* Energimyndigheten följer systematiskt och regelbundet upp och bedömer de investeringar den gjort i projekt och fonder. Genom uppföljningen kan myndigheten öka förutsättningarna för att målen nås genom att vidta åtgärder om projekt och fonder inte fungerar på det sätt som var avsett.
- *Redovisning och rapportering:* Verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt¹³² så att riksdagen, regeringen och allmänheten kan följa i vilken utsträckning målen nås och om verksamheten bedrivs effektivt.¹³³

5.2 Att identifiera mål och uppgifter

I detta avsnitt granskar vi i vilken utsträckning Energimyndigheten har en god intern styrning där mål och uppgifter är tydligt definierade och operationaliserade. Mål och uppgifter ska definieras främst utifrån myndighetens instruktion och regleringsbrev. En väl definierad målbild är en förutsättning för att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt och uppfylla målen.

¹³¹ Kraven är baserade på myndighetsförordningen (2007:515), förordningen för intern styrning och kontroll (2007:603), på Ekonomistyrningsverkets handledning för intern styrning och kontroll (ESV 2009:38), samt en jämförelse med andra aktörer som bedriver en likartad verksamhet. Energimyndigheten omfattas inte av förordningen för intern styrning och kontroll (2007:603), men enligt ESV:s handledning för intern styrning och kontroll (ESV 2009:38, s. 3) kan handledningen vara ett stöd för alla myndigheter som omfattas av myndighetsförordningens generella krav på att säkerställa att den interna styrningen och kontrollen fungerar betryggande.

¹³² 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹³³ Enligt 1 och 2 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

5.2.1 Viktigast för Energimyndigheten att teckna kontrakt

Etappmålet till 2020 innebär att en tredjedel av utsläppsminskningarna för den icke-handlande sektorn ska ske med hjälp av utsläppskrediter från projekt i andra länder.¹³⁴ Energimyndigheten har i februari 2011 uppgett att etappmålet till 2020 är ett av flera mål för CDM- och JI-verksamheten. Tidigare under granskningen har myndigheten uppgett att etappmålet knappast är att betrakta som ett mål för CDM- och JI-verksamheten. Myndigheten menade då att målet är att uppnå en viss utsläppsminskning till 2020 och att det inte finns något mål för hur mycket av utsläppsminskningen som får ske med hjälp av CDM.¹³⁵ Kvantifierade etappmål riskerar enligt myndigheten att begränsa statens handlingsutrymme på ett negativt sätt.¹³⁶

Det viktigaste är enligt Energimyndigheten att teckna köpekontrakt.¹³⁷ Detta ska ske mot bakgrund av de syften och inriktningar för köp av utsläppskrediter som regeringen har angett.¹³⁸ Som framgått tidigare har regeringen i regleringsbrev inte prioriterat mellan olika syften och inriktningar. Energimyndigheten har inte heller dokumenterat någon prioritering mellan olika mål, syften och inriktningar. Det finns inga dokumenterade operationaliseringar av dem i Energimyndighetens strategidokument.

Energimyndigheten har i samband med faktagranskning angett att myndigheten vid avstämningar med regeringen har begärt förtydliganden av regleringsbrev. Energimyndigheten menar vidare att uppfyllande av bördefördelningen i EU:s energi- och klimatpaket är överordnat övriga mål som finns i regleringsbrev.¹³⁹

¹³⁴ Prop. 2008/09:162, bet. 2008/09: MJU:28, rskr. 2008/09:300.

¹³⁵ Enligt Energimyndighetens skriftliga svar på faktagranskning den 1 februari 2011: "Myndigheten anser att det finns flera mål för CDM- och JI-verksamheten, bland annat att uppnå det nationella klimatmålet till 2020. Energimyndigheten har påpekat att det inte finns ett volymmål i regleringsbrev för perioden fram till 2020." Enligt Energimyndighetens skriftliga svar på faktagranskning den 17 december 2010: "Riksdagens etappmål till 2020 vad gäller leverans av utsläppskrediter ingår som en del i Energimyndighetens mål."..."Det är knappast att betrakta som ett mål."..."Målet är att uppnå en viss utsläppsbegränsning 2020. Finns ett MÅL avseende hur mycket av detta som ska vara från CDM?"

¹³⁶ Intervju med Energimyndigheten den 25 november 2010.

¹³⁷ Enligt Energimyndighetens skriftliga svar på faktagranskning den 17 december 2010 har uppföljning av projekt "haft lägre prioritet jämfört med arbetet att identifiera, granska, förhandla om och teckna avtal med nya projekt och fonder". Enligt Energimyndighetens skriftliga svar på faktagranskning den 1 februari 2011 är fokus för myndigheten både att teckna köpeavtal och att säkerställa leveranser.

¹³⁸ Intervju med Energimyndigheten den 8 juni 2010.

¹³⁹ Enligt Energimyndighetens skriftliga svar på faktagranskning den 17 december 2010.

I följande styrdokument berörs mål, syften och inriktningar för CDM- och JI-verksamheten:

- Enligt instruktionen ska Energimyndigheten verka för att riksdagens energipolitiska mål till 2020 och målet om begränsad klimatpåverkan uppnås.¹⁴⁰
- I myndighetens interna strategidokument från november 2009 tas inte etappmålet till 2020 upp. Där återges andra mål, syften och inriktningar enligt den senaste klimatpropositionen.¹⁴¹

Energimyndigheten har också en strategisk plan från 2006, men i denna anges bara fyraprocentmålet för minskade utsläpp 2008–2012 som mål, vilket inte berör CDM och JI.¹⁴²

Energimyndigheten har inte haft det nationella etappmålet till 2020 i fokus när myndigheten arbetar med att köpa utsläppskrediter.¹⁴³ Men myndigheten uppger ändå att mål, syften och inriktningar som de uttrycks i propositioner och regleringsbrev är direkt styrande för förvärvsverksamheten.¹⁴⁴

5.3 Riktlinjer och rutiner

I detta avsnitt granskar vi om Energimyndigheten har etablerat riktlinjer och rutiner som bidrar till att säkra förutsättningarna för att nå verksamhetens mål. Enligt 4 § myndighetsförordningen ansvarar ledningen i en myndighet för bland annat delegering av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten. I detta ingår att upprätta regler och rutiner för förvaltningen.¹⁴⁵

5.3.1 Få riktlinjer i komplex verksamhet

Energimyndigheten har haft få riktlinjer för arbetet med köp av utsläppskrediter. Allmänna riktlinjer för arbetet vid klimatenheten finns delvis i verksamhetsplanerna. Där anges viktiga uppgifter och mål för det påföljande året i enlighet med regleringsbreven. Verksamhetsplanerna är emellertid så

¹⁴⁰ 1 § förordningen (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet.

¹⁴¹ Internt strategidokument för CDM- och JI-arbetet, pm daterat den 4 november 2009.

¹⁴² Strategisk plan 2006–2010 ur Energimyndighetens kvalitetshandbok (fastställd den 1 september 2005).

¹⁴³ Intervju med Energimyndigheten den 8 oktober 2010.

¹⁴⁴ Intervju med Energimyndigheten den 8 oktober 2010.

¹⁴⁵ Se även ESV:s handledning. Intern styrning och kontroll. ESV 2009:38, s. 9.

generella att de inte ger några konkreta riktlinjer för hur arbetet med köp av utsläppskrediter ska genomföras. I verksamhetsplanen för 2005 står det till exempel: ”Fokus för delområdet är att utveckla projektportföljer för CDM- och JI-projekt och därigenom aktivt bidra till utvecklingen av dessa mekanismer.”¹⁴⁶ Det framgår dock inte närmare på vilket sätt verksamheten ska bidra eller vilka aspekter som bör prioriteras.

För perioden 2002–2006 saknas det för CDM- och JI-verksamheten andra interna styrdokument än den årliga verksamhetsplanen för enheten samt vissa delegeringsdokument.¹⁴⁷ Delegationsordningarna anger att beslut om att ingå förvärsavtal alltid fattats av generaldirektören efter föredragning. Detsamma gäller beslut om överföring av medel till det nordiska miljöfinansieringsbolaget Nefco.¹⁴⁸

Energimyndighetens strategiska plan 2006–2010 innehåller övergripande riktlinjer för hela Energimyndigheten, men berör inte specifikt klimatenhetens arbete med köp av utsläppskrediter.

Klimatenhetens strategidokument från november 2009 beskriver uppgifter som ska vägleda och förklara arbetet inom CDM/JI-programmet. Strategidokumentet fastställer att Energimyndigheten under 2009 ska satsa på att hitta projekt inom de minst utvecklade länderna och små önationer med u-landsstatus. Vidare beskrivs bland annat etablerandet av en stödfunktion med ansvar för utbetalningar och uppföljning av avtal.

5.3.2 *Rutiner för köp av utsläppskrediter implementeras sent*

Energimyndigheten tog i oktober 2006 fram en rapport som beskriver administrativa rutiner för arbetet med köp av utsläppskrediter. Här beskrivs en stödfunktion för administration av utbetalningar, ansvarsfördelning samt rutiner och kriterier för arbetet med CDM- och JI-projekt.¹⁴⁹ Rutinerna gäller främst processen fram till att köpeavtal är skrivna och inte hur projekten ska följas upp, utöver hur utbetalningar ska skötas. Arbetet med fonder beskrivs inte.

¹⁴⁶ Energimyndighetens verksamhetsplan 2005, s. 32.

¹⁴⁷ Riksrevisionen efterfrågade dokument gällande styrning redan i början av våren 2009; med delegeringsdokument avses lista (avstämmd med Energimyndigheten) över personers medverkan och bemyndiganden att fatta beslut om fonder och projekt.

¹⁴⁸ E-post från Energimyndigheten den 25 oktober 2010. Detta är medel som Energimyndigheten överför till Nefco så snart myndigheten skriver på ett nytt köpeavtal eller fondavtal. Nefco betalar ut medlen på Energimyndighetens begäran när projekten har levererat utsläppskrediter eller enligt avtal med fonderna.

¹⁴⁹ Energimyndighetens administrativa rutiner daterad oktober 2006. Enligt rapporten var syftet att skapa effektiva och kvalitetssäkrande rutiner för arbetet med CDM- och JI-projekt.

För CDM- och JI-verksamheten gäller även särskilda process- och dokumentationskrav enligt FN. Dessa krav är inarbetade i de skriftliga rutinerna från 2006.

Det har tagit lång tid att implementera rutinerna från 2006 och vissa har inte alls införts.¹⁵⁰ Exakt vilka rutiner som genomförts, och när, är emellertid svårt att fastställa eftersom dokumentation av arbetet saknas. Stödfunktionen som beskrivs 2006 etablerades först under 2009.¹⁵¹ Riksrevisionen konstaterar att inga projektakter följer rutinerna. Riksrevisionen har granskat samtliga akter fram till juni 2010. Exempelvis saknar myndigheten dokumenterade riskanalyser och så kallade due diligence-rapporter fram till år 2010, trots att det enligt rutinerna från 2006 alltid ska göras inför val av projekt. Rutinen att leveranser av utsläppskrediter till Energimyndigheten ska ske årligen gäller inte heller. I stället får myndigheten leveranser endast ett par gånger under en period på sju eller tio år. Enligt Energimyndigheten är flertalet av rutinerna i dokumentet från 2006 nu under revision och vidareutveckling. Till exempel har myndigheten under 2009 utvecklat en IT-baserad projektplattform som är på väg att implementeras.¹⁵²

När det gäller övriga administrativa rutiner har Energimyndigheten hänvisat till de som gäller för den tidigare systemavdelningen.¹⁵³ Av dessa framgår hur ofta beslutsmöten ska hållas på avdelningsnivå, rutiner kring diarieföring av dokument med mera. Dokumentet innehåller inga specifika rutiner för köp av utsläppskrediter.

De administrativa rutinerna på avdelningsnivå fastställer att "Energimyndigheten, liksom alla myndigheter, är enligt sekretesslagen skyldig att diarieföra allmänna handlingar, oavsett om de är offentliga eller hemliga."¹⁵⁴ Enligt rutinerna för systemanalysavdelningen ansvarar varje handläggare för att allmänna handlingar diarieförs omgående. Detta har inte tillämpats för projekt vid klimatenheten. De diarieförs först när myndigheten bedömer att det är värt att gå vidare med projekten.¹⁵⁵

¹⁵⁰ E-post från Energimyndigheten den 25 oktober 2010.

¹⁵¹ Internt strategidokument för CDM- och JI-arbetet, pm daterat den 4 november 2009.

¹⁵² E-post från Energimyndigheten den 25 oktober 2010.

¹⁵³ E-post från Energimyndigheten den 4 november 2010; Administrativa rutiner för systemanalysavdelningen daterad den 23 september 2007.

¹⁵⁴ Administrativa rutiner för systemanalysavdelningen daterad den 23 september 2007, s. 9.

¹⁵⁵ E-post från Energimyndigheten den 25 oktober 2010; Administrativa rutiner oktober 2006.

5.3.3 Syften och inriktningar i propositioner utgör kriterier för köp

Energimyndigheten uppger att kriterier för köp av utsläppskrediter framgår av propositioner och regleringsbrev.¹⁵⁶ Dokumenterad prioritering mellan dessa kriterier saknas. Därmed saknas vägledning om hur myndigheten ska göra avvägningar mellan olika syften, som till exempel satsning på minst utvecklade länder eller kostnadseffektivitet. Samtidigt uppger Energimyndigheten att den har fört en kontinuerlig dialog med Regeringskansliet kring satsningar på projekttyper, värdländer och fonder (se även kapitel 3).¹⁵⁷

Energimyndigheten har tidigare tagit fram interna dokument som beskriver kriterier för val av projekt och fonder. År 1999, under den så kallade pilotfasen för gemensamt genomförande, tog Energimyndigheten med konsult hjälp fram förslag till detaljerade kriterier och arbetsordning för CDM- och JI-projekt.¹⁵⁸ Dessa gäller inte längre, enligt Energimyndigheten. Nyare kriterier för projektval finns i de administrativa rutinerna från 2006, men enligt Energimyndigheten är dessa inte styrande.¹⁵⁹

I strategidokumentet från 2009 anger Energimyndigheten att arbetet med att hitta lämpliga projekt bland annat bedrivs genom kontakt med projektutvecklare. Andra kanaler för att finna projekt är genom nätverk och genom deltagande på mässor. Valen av projekt påverkas till stor del av kontakter och erbjudanden.¹⁶⁰

5.4 Riskanalyser och riskhantering

I detta avsnitt granskar vi i vilken utsträckning Energimyndigheten gör riskanalyser inför förvärv och medverkan i fonder i syfte att nå ökad måluppfyllelse genom att beakta och vid behov vidta åtgärder för att minska riskerna.

Förutom de grundläggande strukturella osäkerheter med CDM och JI som vi beskrivit i kapitel 3, finns det en rad andra risker med köp av utsläppskrediter i andra länder. Dessa risker kan vara tekniska, rättsliga, finansiella, och knutna till miljö, politik och samhälle. Riskanalyser behövs för att bedöma om det är värt att förvärva krediter från det enskilda projektet och för att kunna ge en

¹⁵⁶ E-post från Energimyndigheten den 25 oktober 2010.

¹⁵⁷ E-post från Energimyndigheten den 25 oktober 2010.

¹⁵⁸ "Rapport om kontakter och samarbete på klimatområdet..."; dnr 00-98-3865.

¹⁵⁹ E-post från Energimyndigheten den 25 oktober 2010.

¹⁶⁰ Intervju med Energimyndigheten den 1 juni 2010.

realistisk skattning av hur många utsläppskrediter som projekten kan förväntas leverera. Även inför beslut att investera i fonder bör Energimyndigheten analysera riskerna och besluta hur dessa ska hanteras.

5.4.1 Dokumenterad, systematisk riskhantering saknas 2002–2009

Energimyndigheten har under perioden 2002–2009 inte haft någon dokumenterad, systematisk riskhantering. Energimyndigheten uppger att myndigheten alltid har gjort riskanalyser, men inte alltid skriftligt. Fram till februari 2010 fanns enbart två färdigställda riskanalyser.¹⁶¹ Dessa gjordes av konsulter 2003 inför beslut att köpa utsläppskrediter från de 2 JI-projekt myndigheten har i sin projektportfölj. För de återstående 12 CDM-projekten som Energimyndigheten hade ingått enskilda köpeavtal med till och med 2009, fanns inga skriftliga riskanalyser inför köpeavtal.¹⁶²

På grund av bristen på skriftlig dokumentation har det inte varit möjligt för Riksrevisionen att granska vilka riskanalyser Energimyndigheten har gjort *innan* myndigheten har beslutat sig för att försöka få köpeavtal om utsläppskrediter i enskilda projekt.

Oklart om risker identifieras och värderas

Enligt Energimyndigheten görs riskbedömningar fram tills myndigheten undertecknar köpeavtal.¹⁶³ Riskerna hanteras på två sätt enligt myndigheten, dels genom att olika villkor skrivs in i köpeavtal och fondavtal, dels genom att utsläppskrediterna från projekt huvudsakligen betalas vid leverans.¹⁶⁴ Exempelvis har Energimyndigheten i en del avtal skrivit in möjligheten att avbryta avtalet om mindre än 50 procent av de genererade utsläppskrediterna levereras. I arbetet med riskanalyser ingår att göra platsbesök för att se att anläggningen finns och att den verkar fungera.¹⁶⁵

Enligt Energimyndigheten inkluderar riskanalyserna följande:¹⁶⁶

- Politiska risker
- Landrisker
- CDM-specifika risker

¹⁶¹ I februari 2010 färdigställde Energimyndigheten två due diligence-rapporter för projekt som myndigheten hade ingått avtal med våren 2009.

¹⁶² Utöver dessa projekt har Energimyndigheten tillsammans med CAM, ett av Tricoronas dotterbolag, ingått avtal om att köpa 5 procent av utsläppskrediterna i 15 vindkraftsprojekt i Kina. CAM förvaltar dessa projekt och ska även göra riskanalyser. Vi har inte tagit del av dessa analyser.

¹⁶³ Intervju med Energimyndigheten den 25 maj 2010.

¹⁶⁴ Enligt Energimyndighetens skriftliga svar på faktagranskning den 17 december 2010.

¹⁶⁵ Intervju med Energimyndigheten den 25 maj 2010.

¹⁶⁶ Intervju med Energimyndigheten den 25 maj 2010.

- Teknikrisker
- Legala risker
- Finansiella risker
- Miljörisker och sociala risker

Rutinerna från 2006 fastställer att myndigheten ska göra en begränsad riskanalys i form av en due diligence, innan beslut fattas om att gå vidare med ett projekt till förhandling.¹⁶⁷

De första due diligence-rapporterna färdigställde Energimyndigheten först i februari 2010. De gällde två CDM-projekt som myndigheten ingick köpeavtal om våren 2009. Energimyndigheten uppger att riskbedömningar tidigare kunde ingå som en del i interna pm eller som del av den muntliga presentation som gjordes på möten. Sådana pm finns oftast, men inte alltid. De innehåller sällan någon riskanalys av faktorerna ovan. Analyserna, i de fall de finns, värderar inte heller hur stora riskerna är eller vilka konsekvenserna skulle bli om riskerna inträffar.

För avbrutna projekt – projekt där Energimyndigheten har försökt få till stånd avtal om köp av utsläppskrediter men inte lyckats – saknas helt dokumenterade riskanalyser. Det gäller åtminstone ett tiotal projekt. I vissa fall har Energimyndigheten försökt få till stånd köpeavtal i flera år innan projekten har avbrutits (Ukraina och Ryssland).¹⁶⁸

Enligt en av Energimyndighetens rapporter har JI-projekt bedömts som mer riskabla än motsvarande CDM-projekt. Det handlar främst om landanknutna och politiska risker.¹⁶⁹ I de två riskanalyserna som gjordes av konsulter inför besluten att köpa utsläppskrediter från myndighetens två JI-projekt (i Rumänien och Estland) var emellertid inte landrisker och politiska risker centrala. I fallet Rumänien var analysen enbart inriktad på marknadsrisker.

Regeringen har understrukit att ”ett ökat samarbete bör ske mellan Energimyndigheten och Sida. Samarbetet kan bland annat innebära att Energimyndigheten bör inhämta råd från Sida när det gäller samarbeten i utvecklingsländer [...]”.¹⁷⁰ Enligt Energimyndigheten har myndigheten inte något regelbundet utbyte av information med Sida om exempelvis landanalyser.¹⁷¹ I vissa fall använder myndigheten landanalyser som exempelvis

¹⁶⁷ Sidorna 11 och 14 i Energimyndighetens administrativa rutiner daterad oktober 2006.

¹⁶⁸ Pm från Energimyndigheten framtaget till Riksrevisionen om avbrutna projekt daterat den 3 juli 2010.

¹⁶⁹ Energimyndigheten (2006), ER 2006:39, s. 36.

¹⁷⁰ Prop. 2005/06:127 s. 144.

¹⁷¹ Intervju med Energimyndigheten den 24 augusti 2010.

Swedfund, Exportrådet och Svensk Exportkredit har tagit fram. Enligt Energimyndigheten har dessa mer relevanta erfarenheter än Sida när det gäller näringsliv och affärsverksamhet i de aktuella länderna.¹⁷² UD har ibland rådfrågats om det på en övergripande politisk nivå finns något som talar emot att Sverige engagerar sig i CDM-projekt i ett visst land.¹⁷³

Inga riskanalyser inför beslut att investera i fonder

Sverige har investerat totalt cirka 350 miljoner kronor i fem fonder till och med juni 2010. Fonderna förvaltas av olika utvecklingsbanker. Inför besluten att gå med i fonderna finns det i de flesta fall korta pm som beskriver fondens inriktning och hur den stämmer överens med Sveriges prioriteringar vad gäller projekt och fonder.¹⁷⁴ Det finns däremot inga dokumenterade analyser av vilka risker staten tar genom att gå med i fonderna. Två fonder som Sverige har investerat i, Multilateral Carbon Credit Fund och Testing Ground Facility, har haft problem med att få projekt. Risken utgörs i dessa fall av att leveranser av utsläppskrediter uteblir samtidigt som myndighetens anslag är bundna i avtal med projekt och fonder som sträcker sig över lång tid. Andra, som exempelvis Asian Pacific Carbon Fund och Future Carbon Fund, betalar oftast projekten i förskott, vilket även innebär en risk att förlora pengar om projekten inte skulle komma till stånd.

5.4.2 Mer systematisk riskhantering 2010

Energimyndighetens arbete med riskkontroll och riskbedömning har blivit mer systematiskt från 2010. Från och med 2010 ska alla projekt bedömas utifrån olika riskfaktorer och dokumenteras skriftligt. Sedan början av 2010 har Energimyndigheten en mall för projektbedömning, där det ingår att analysera och bedöma risker, en så kallad due diligence. Bedömningarna görs efter genomgång av dokument och platsbesök. Handläggarna analyserar risker både på övergripande nivå och på projektnivå, enligt Energimyndigheten.¹⁷⁵

Due diligence är en metod för att samla in och analysera information om ett företag inför ett företagsförvärv eller andra strategiska förändringar. Den är i första hand ett beslutsunderlag för ledningen i det köpande företaget, i andra

¹⁷² Enligt Energimyndighetens skriftliga svar på faktagranskning den 17 december 2010.

¹⁷³ Intervju med Energimyndigheten den 1 juni 2010. Efter granskningen, i februari 2011, har Energimyndigheten uppgett att den har gjort förfrågningar till UD om Nigeria, Syrien, Vietnam med mera. Vidare meddelade myndigheten då att den har tagit ambassadkontakter i bland annat Rwanda, Tanzania, Nigeria, Kenya, Uganda och Vietnam. Riksrevisionen har inte tagit del av någon dokumentation om detta.

¹⁷⁴ Vi har inte erhållit några dokument som behandlar Sveriges beslut inför att gå med i Europeiska investeringsbankens fond Multilateral Carbon Credit Fund.

¹⁷⁵ Intervju med Energimyndigheten den 25 maj 2010 och den 8 oktober 2010.

hand ett stöd i förhandlingarna mellan köpare och säljare. Det vanliga inom affärsverksamhet är därför att rapporten finns innan köpeavtal skrivs på.¹⁷⁶

Riskanalyserna har brister och görs i efterhand

Fram till den 1 juli 2010 hade Energimyndigheten färdigställt tre due diligence-rapporter. I dessa redogör myndigheten kort för projektrisker och systemrisker. Informationen grundas till stor del på uppgifter från projektägare och projektutvecklare, men även på egna platsbesök. Landrisker, politiska risker eller risk för korruption nämns inte i någon av analyserna.

Energimyndigheten gör ingen värdering av projekten baserad på analysen eller utifrån sannolikheten för att riskerna kommer att inträffa. Det är oklart vilka åtgärder Energimyndigheten anser att den bör vidta på grundval av analysen eller hur riskerna påverkar slutförhandlingen om köpeavtal. Det kan bero på att myndigheten gör företagsbesiktningarna i en sen fas i förvävsprocessen och oftast färdigställer dem efter att köpeavtalet redan är påskrivet. Bara i ett av fem fall under första halvåret 2010 hade Energimyndigheten tagit fram en due diligence-rapport innan köpeavtalet skrevs under. Genom att Energimyndigheten i de övriga fyra fallen inte har färdigställt sina riskanalyser innan avtal skrevs under kan risker ha blivit förbisedda och möjligheten att påverka priset i avtalen ha minskat.¹⁷⁷

5.4.3 Riskanalyserna sämre än i flera fonder

Vi presenterar här hur två av de större CDM- och JI-fonder som Sverige har tecknat avtal med arbetar med riskanalyser och riskhantering. Presentationen syftar till att ge en bild av vad som kan vara rimligt att kräva av Energimyndigheten när det gäller analys och hantering av risker. Prototype Carbon Fund och Asian Pacific Carbon Fund arbetar systematiskt med riskbedömningar och kopplar riskbedömningarna till förväntad leverans av utsläppskrediter.

Världsbankens Prototype Carbon Fund, där Sverige har deltagit sedan 2000, gör riskanalyser som inkluderar 13 riskkategorier, fördelat på två typer av huvudrisker: CDM-specifika risker och projektrisker. CDM-specifika risker rör FN-reglerna för CDM-projekt, som exempelvis vilka beräkningsmetoder som får användas för att skatta utsläppsminskningar. Projektriskerna är till exempel finansiella och tekniska risker. För varje enskild risk ges alla projekt ett värde på en skala från 0 till 5, där 0 indikerar låg eller ingen risk och 5 indikerar

¹⁷⁶ Riksrevisionen (2010), RiR 2010:2.

¹⁷⁷ Energimyndigheten har emellertid i några avtal skrivit in en retroaktiv hävningsrätt (under en begränsad tid) om väsentliga brister i projekten framkommer efter signering av avtal och innan projektgranskningen färdigställts.

högsta risk. Världsbanken bedömer att om ett projekt har högsta risk i en kategori, finns det risk att det inte kommer att levereras några utsläppskrediter från projektet, beroende på vad det är för risk.¹⁷⁸ Fonden har utarbetat ett sannolikhetsindex för varje projekt som indikerar hur många procent av de kontrakterade utsläppskrediterna som sannolikt kommer att levereras. Sannolikhetsindexet baseras på projektets riskvärde. Risken ändras över tiden och minskar ju längre fram i projektcykeln ett projekt ligger. Riskanalyserna uppdateras kontinuerligt. Mot bakgrund av sannolikhetsindex och hur många krediter som levererats från projektet, beräknar fonden sannolikheten för att projektet kommer att leverera det avtalade antalet utsläppskrediter.

Asian Pacific Carbon Fund, som administreras av Asiatiska utvecklingsbanken, gör liknande riskanalyser. Fonden analyserar varje projekt mot bakgrund av typ av projekt och vilka problem som ofta uppstår med denna typ av projekt, förutom de specifika risker och problem som finns i det enskilda projektet. För alla projekt gör fonden sedan en riskanpassad bedömning av sannolikheten för att projektet ska leverera de avtalade utsläppskrediterna.

5.5 Uppföljning

Här granskar vi i vilken utsträckning Energimyndigheten systematiskt och regelbundet följer upp och bedömer de investeringar den gjort i projekt och fonder. Genom uppföljningen kan myndigheten öka förutsättningarna för att målen nås – genom att vidta åtgärder om projekt och fonder inte fungerar på det sätt som var avsett.

5.5.1 *Energimyndigheten använder lite tid till uppföljning*

En mindre del av Energimyndighetens arbete sker efter att myndigheten upprättat köpeavtal. I oktober 2006 skrev Energimyndigheten följande: ”Den största delen av det interna arbetet i form av analytiskt arbete utfaller i första steget av projektcykeln då projektet utformas och köpeavtal upprättas. Därefter följer ett arbete av löpande uppdatering av projektstatus samt utbetalningar.”¹⁷⁹

Enligt Energimyndigheten har uppföljning av projekt ”haft lägre prioritet jämfört med arbetet att identifiera, granska, förhandla om och teckna avtal med nya projekt och fonder”.¹⁸⁰ Myndigheten menar att den har och även

¹⁷⁸ Prototype Carbon Fund (2007), Annex 3: Risk Assessment.

¹⁷⁹ Energimyndighetens administrativa rutiner daterad oktober 2006.

¹⁸⁰ Enligt Energimyndighetens skriftliga svar på faktagranskning den 17 december 2010. Enligt Energimyndighetens skriftliga svar på faktagranskning den 1 februari 2011 är fokus för myndigheten både att teckna köpeavtal och att följa upp.

fortsättningsvis kommer att ha fokus på att hitta lämpliga projekt och fonder.¹⁸¹

Tricorona lägger däremot ned 90–95 procent av sitt arbete på fasen efter att de har tecknat köpeavtal.¹⁸² I arbetet som följer ingår dagliga uppdateringar av projektportföljen. Systemet ger även varningar om förseningar uppstår. Tricorona är, som kommersiell aktör, ekonomiskt beroende av leveranser av utsläppskrediter på kort sikt och har därmed starka incitament att följa upp och säkerställa att leveranser av utsläppskrediter sker enligt avtal.

5.5.2 *Energimyndigheten följer inte upp leveranser*

Sverige kommer att ha behov av att köpa utsläppskrediter för att nå etappmålet till 2020. Det är därför viktigt att Energimyndigheten följer upp hur stora leveranserna är och förväntas bli från olika projekt och fonder. De åtgärder som vidtas i Sverige kan leda till större utsläppsminskningar än beräknat. Det skulle i så fall innebära att behovet av att köpa utsläppskrediter minskar.

I köpeavtalen med tillhörande projektbeskrivning ingår en preliminär årlig leveransplan för utsläppskrediterna. Detta gäller för både bilaterala projekt och fonder. De planerade leveranserna i projektbeskrivningarna är i många fall överskattade, eftersom planerna görs i ett tidigt skede. Flera fonder presenterar i fonderapporter justerade leveransplaner för varje enskilt projekt och hur många utsläppskrediter varje enskilt projekt hittills har levererat.¹⁸³

Energimyndigheten följer inte upp hur många utsläppskrediter som har leverats jämfört med avtalade leveranser för respektive projekt. Eftersom Energimyndigheten i de allra flesta fall betalar först vid leverans anser myndigheten att det är mindre viktigt att leveranserna sker enligt avtal. Energimyndigheten har inte krävt leveranser för utsläppskrediter från projekten varje år. Enligt myndigheten beror detta framför allt på att det har varit svårt att få tag på oberoende granskare, som kan verifiera utsläppsminskningarna.¹⁸⁴ Dessutom har myndigheten många små projekt och transaktionskostnaderna för dessa blir relativt höga om leveranserna ska ske varje år.

Utsläppskrediter från de flesta projekten och samtliga fonder är ännu inte slutlevererade. Hittills har slutleveranser erhållits enligt köpeavtalen från tre brasilianska projekt.

¹⁸¹ Intervju med Energimyndigheten den 21 juni 2010.

¹⁸² Intervju med Tricorona den 9 september 2010.

¹⁸³ PCF, TGF och APCF.

¹⁸⁴ Intervju med Energimyndigheten den 25 maj 2010.

5.5.3 *Energimyndigheten tar sällan tillvara information från projekt*

Köpeavtalen ställer krav på att säljaren av utsläppskrediterna ska rapportera hur projektet fortlöper och om eventuella förseningar och problem som uppkommit. Energimyndighetens handläggare hinner oftast inte ta del av dessa rapporter ordentligt.¹⁸⁵ Energimyndigheten anger också att det är viktigast att ta del av de rapporter som kommer i ett tidigt skede innan anläggningen har satts i drift och projektet har registrerats av FN. Energimyndigheten följer således inte upp rapporterna regelmässigt.

Detta innebär att eventuella problem som beskrivs i rapporterna kanske inte uppmärksammas. Följden blir att myndigheten inte använder underlagen för att vidta åtgärder för att lösa de problem som har rapporterats, vilket hade kunnat bidra till en mer effektiv verksamhet.

Tricorona tar del av uppföljningar från projekten och vidtar åtgärder direkt om ett projekt inte följer planen. Exempelvis kan Tricorona skicka ut egna tekniker för att lösa problem som har uppkommit i projekten.¹⁸⁶

5.5.4 *Energimyndigheten saknar översikter och utvärderingar*

Energimyndigheten saknar sammanställningar över levererade utsläppskrediter per projekt och per fond jämfört med vad myndigheten hittills har betalat för respektive projekt och fond. På Riksrevisionens förfrågan har Energimyndigheten sammanställt ett dokument om leveranser av utsläppskrediter per projekt.¹⁸⁷

Energimyndigheten har inte heller sammanställt uppgifter om hur stor andel av utsläppskrediterna som hittills har levererats i förhållande till hur mycket som förväntas enligt leveransplaner och avtal. Utifrån myndighetens uppgifter har Riksrevisionen beräknat att endast cirka 40 procent av leveranserna fram till och med 2009 skett enligt avtal (se även avsnitt 3.3.5).

Översikt över avbrutna projekt saknas

Energimyndigheten har inte haft någon översikt över vilka projekt som har avbrutits eller orsaken till att de har avbrutits. Först när Riksrevisionen i juni 2010 efterfrågade en översikt över avbrutna projekt, sammanställde

¹⁸⁵ Intervju med Energimyndigheten den 25 maj 2010.

¹⁸⁶ Intervju med Tricorona den 9 september 2010. Enligt Energimyndighetens skriftliga svar på faktagranskning den 17 december 2010 har myndigheten använt sig av konsulter för att hjälpa projektägare.

¹⁸⁷ Tabell över levererade utsläppskrediter varje år mellan 2007 och 2010 per projekt och fond, den 9 augusti.

Energimyndigheten ett sådant dokument.¹⁸⁸ I dokumentet har Energimyndigheten sammanställt projekt där avtal har tecknats, men sedan avbrutits av olika orsaker. Därutöver har Energimyndigheten arbetat med ett stort antal möjliga projekt som inte har lett till köpeavtal.

Energimyndigheten har lagt ned betydande arbete, resekostnader och ibland konsultutgifter i åtminstone sju projekt som inte lett till köpeavtal. Listan över avbrutna projekt som Energimyndigheten sammanställt till Riksrevisionen omfattar projekt i Ryssland, Ukraina, Botswana, Ghana, Zambia och Kina. Utöver dessa har ett antal projekt avbrutits i ett tidigare skede. Någon översikt över hur många och vilka dessa är, har myndigheten inte kunnat presentera. Enligt Energimyndigheten kan det finnas risk att köpeavtal med de minst utvecklade länderna avbryts.¹⁸⁹

Energimyndigheten har inte dokumenterat uppföljningen av avbrutna projekt, vilket innebär att erfarenheter och kunskaper om orsaker till problem inte kan tas till vara på ett systematiskt sätt. Erfarenheter och orsaker till att projekten avbrutits kan vara viktiga för effektiviteten och i arbetet med att vidareutveckla mekanismerna. Att utveckla de flexibla mekanismerna är ett av syftena med statens klimatinsatser i andra länder.

Projekt har inte utvärderats

Energimyndigheten har inte gjort någon utvärdering av de tre brasilianska projekten som har slutlevererat utsläppskrediter enligt köpeavtalen.

Myndigheten har inte heller gjort någon utvärdering av projekt som har pågått under en längre tid.

5.5.5 *Energimyndigheten följer inte upp viktiga syften*

Det finns och har under lång tid funnits ett antal syften och inriktningar med CDM- och JI-verksamheten, utöver klimatmålet och dess etappmål till 2020 (se avsnitt 2.2). Energimyndigheten gör ingen samlad bedömning eller utvärdering av hur verksamheten bidrar till att uppnå olika mål och syften. Exempelvis finns ingen utvärdering av på vilket sätt verksamheten har bidragit till att utveckla de flexibla mekanismerna.

5.5.6 *Möjlighet till förbättrad uppföljning under 2010*

Energimyndigheten har under våren 2010 arbetat med att ta fram en IT-baserad projektplattform. Plattformen ska underlätta för handläggarna att sammanställa

¹⁸⁸ Pm över avbrutna projekt daterat den 3 juli 2010.

¹⁸⁹ Intervju med Energimyndigheten den 10 september 2010.

och följa upp viktig information om projekten. Genom plattformen ska handläggarna också få påminnelser om när olika dokument från olika projekt förväntas vara klara. Plattformen var i juni 2010 ännu inte färdigutvecklad, och fortfarande saknas en del material om projekt och fonder. Energimyndigheten arbetar också med att utveckla beräkningsmodeller för att kunna följa upp hur mycket pengar som myndigheten har kvar att teckna avtal för.¹⁹⁰

Riksrevisionen har inte kunnat bedöma om plattformen eller de nya beräkningsmodellerna har lett till bättre uppföljning, eftersom dessa inte är färdigutvecklade.

Tricorona har sedan 2007 ett eget specialanpassat IT-system, som företaget bland annat använder för att dagligen uppdatera projektportföljen.¹⁹¹

5.6 Redovisning och rapportering

I detta avsnitt granskar vi i vilken utsträckning statens köp av utsläppskrediter uppfyller kravet på redovisning och rapportering. Redovisas verksamheten på ett tillförlitligt och rättvisande sätt¹⁹² så att riksdagen, regeringen och allmänheten kan följa i vilken utsträckning målen nås och om verksamheten bedrivs effektivt.¹⁹³

5.6.1 Energimyndighetens rapportering brister

Det finns allmänna krav på den externa rapporteringen om den statliga verksamheten och myndigheternas verksamhet. Allmänheten har rätt till information om den statliga verksamheten enligt offentlighetsprincipen. Myndigheterna är enligt myndighetsförordningen skyldiga att redovisa verksamheten på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.¹⁹⁴

Energimyndighetens rapportering om verksamheten sker främst genom årsredovisningarna. Därutöver har Energimyndigheten, tillsammans med Naturvårdsverket, tagit fram underlag inför utvärderingarna av den svenska klimatpolitiken 2004 och 2008 på regeringens uppdrag.¹⁹⁵ I dessa underlag rapporterar Energimyndigheten om CDM- och JI-verksamheten.

¹⁹⁰ Intervju med Energimyndigheten den 10 september 2010.

¹⁹¹ Intervju med Tricorona den 9 september 2010.

¹⁹² 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁹³ Enligt 1 och 2 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

¹⁹⁴ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁹⁵ Underlag till de så kallade kontrollstationerna i syfte att följa upp miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* som riksdagen beslutade om 2002.

Viss översiktlig information om verksamheten finns också tillgänglig på Energimyndighetens webbplats.¹⁹⁶

Förutom den skriftliga rapporteringen har Energimyndigheten och Miljödepartementet så kallade dialogmöten ungefär fem gånger per år. Representanter för Energimyndigheten och Miljödepartementet har dessutom en löpande dialog, enligt Miljödepartementet.¹⁹⁷

Miljödepartementet är tillfreds med den rapportering regeringen har fått av Energimyndigheten om statens köp av utsläppskrediter.¹⁹⁸

Energimyndigheten ger ingen samlad bild av verksamheten och måluppfyllelsen

Energimyndigheten redogör i årsredovisningar och kontrollstation 2008 detaljerat för hur många och vilka projekt myndigheten har i sin projektportfölj. Däremot saknas det en samlad, översiktlig bild av verksamheten.

Energimyndigheten har inte rapporterat i vilken grad verksamheten bidrar till att nå den tredjedel av etappmålet till 2020 som får uppnås med bidrag från utsläppskrediter, varken i årsredovisningar eller på annat sätt.

Myndigheten har inte heller rapporterat i vilken utsträckning den har nått det övergripande mål som verksamheten haft sedan 2002: att bidra till att utveckla de flexibla mekanismerna till trovärdiga och effektiva instrument i det internationella klimatsamarbetet. På vilket sätt verksamheten bidrar till att utveckla mekanismerna redovisas inte.

Det saknas även rapportering om följande:

- Förväntade leveranser från projekt och fonder per år. Energimyndigheten anger endast ett spann för hur många utsläppskrediter myndigheten förväntar sig att få utifrån de avtal som är undertecknade. Myndigheten redovisar hur många krediter den har fått det aktuella året och sammanlagt från 2002, men anger inte vad som skulle ha levererats enligt tecknade kontrakt.
- Avbrutna projekt. Energimyndigheten redogör inte för vilka projekt som avbryts, trots att myndigheten har lagt ned betydande tid och resurser, och trots att dessa projekt tidigare har redovisats i årsredovisningarna.

¹⁹⁶ På FN:s webbplats (UNFCCC) finns de officiella dokument för varje CDM- och JI-projekt som FN kräver, exempelvis projektbeskrivningar (PDD). Webbplatsen är dock svårtillgänglig. Webbplatsen ger heller ingen information om Energimyndighetens arbete med CDM och JI.

¹⁹⁷ Intervju med Miljödepartementet den 6 september 2010.

¹⁹⁸ Intervju med Miljödepartementet den 6 september 2010.

- Kontrakterade medel och räntor som finns hos det nordiska miljöfinansieringsbolaget Nefco på närmare 400 miljoner kronor. Medlen framstår som förbrukade i Energimyndighetens årsredovisningar. Detta föranledde våren 2010 en invändning från Riksrevisionen mot Energimyndighetens årsredovisning för 2009.

Dessa uppgifter skulle vara av stor betydelse för att kunna bedöma vilka förutsättningar staten har att nå etappmålet till 2020 med CDM och JI – och hur stora behoven av ytterligare anslag är.

Affärssekretess försvårar insyn

Enligt Energimyndigheten råder affärssekretess vad gäller prisuppgifter på enskilda projekt, ingångna avtal, riskbedömningar av projekt och årsrapporter från de fonder myndigheten har investerat i.¹⁹⁹

Det går exempelvis inte att utläsa i årsredovisningarna vad kostnaden per utsläppskredit är för varje projekt. Miljödepartementet har efterlyst en redovisning av kostnader per projekt i årsredovisningen. Energimyndigheten redovisar dock bara de totala, aggregerade kostnaderna för förvärven och genomsnittspris per utsläppskredit. Energimyndighetens uppfattning är att prisinformationen per projekt omfattas av sekretess. Detta försvårar regeringens, riksdagens och allmänhetens möjligheter att följa upp om myndigheten hushållar med statens resurser för verksamheten.

Allmänheten har därmed svårt att få information om i vilken utsträckning statens köp av utsläppskrediter genomförs effektivt och i enlighet med målen för verksamheten.

5.6.2 Regeringens rapportering till riksdagen om statens köp av utsläppskrediter allt mindre omfattande

Regeringen är skyldig att redovisa uppnådda mål och resultat på olika verksamhetsområden för riksdagen.²⁰⁰ Syftet med regeringens resultatredovisning är ”att ge riksdag och regering ett bättre underlag för prioriteringsdiskussioner och för att lättare kunna bedöma värdet av insatta resurser i förhållande till politiskt beslutade mål”.²⁰¹ Redovisningen måste vara

¹⁹⁹ Energimyndigheten hänvisar till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, 31 kap. 16 §, 19 kap. 1 och 3 §§ dvs. affärssekretess gäller såväl till skydd för enskilda som trätt i affärsförbindelse med myndigheten som till skydd för myndighetens egen verksamhet.

²⁰⁰ 2 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

²⁰¹ Bet. 2010/11:MU1 s. 55.

rättvisande för att riksdagen ska få ett fullgott beslutsunderlag och kunna följa i vilken utsträckning målen nås samt om verksamheten bedrivs effektivt.²⁰²

Regeringen har flera möjligheter att informera riksdagen. Varje år lämnar regeringen en resultatredovisning för politikområdet i budgetpropositionen. Denna bygger i huvudsak på myndighetens årsredovisning. Regeringen lämnar även skrivelser till riksdagen, såsom Årsredovisning för staten. Regeringen aviserade i klimatpropositionen 2009 att den ska genomföra en kontrollstation 2015 i syfte att analysera utvecklingen i förhållande till målen.

Miljö- och jordbruksutskottet har vid upprepade tillfällen de senaste åren understrukt behovet av att "regeringen löpande följer upp och utvärderar de åtgärder som görs inom klimatområdet och årligen redovisar och analyserar de resultat som uppnåtts till riksdagen".²⁰³ Utskottet anser att riksdagens analyser av redovisade resultat skulle underlättas om regeringen lämnade en egen bedömning av de olika insatserna och hur de bidrar till att nå de mål som riksdagen har fastställt. Enligt utskottet bör regeringen lämna tydliga och ändamålsenliga resultatredovisningar årligen i budgetpropositionen.²⁰⁴

Miljö- och jordbruksutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp har konstaterat att "resultatinformationen i budgetpropositionen för utgiftsområde 20 behöver utvecklas. Gruppen menar att det ska vara möjligt för utskottet att följa kopplingen mellan gjorda insatser, uppnådda resultat och regeringens anslagsförslag. Insatserna ska bidra till att uppnå fastställda mål. [...] Regeringen behöver leva upp till riksdagens önskemål om fördjupad resultatredovisning enligt gällande riktlinjer."²⁰⁵

Regeringen ger knapphändig information till riksdagen

Regeringen redovisar inte tydligt om statens köp av utsläppskrediter genom CDM och JI hittills har uppfyllt de mål och syften som finns för verksamheten. På en mer övergripande nivå anger regeringen i budgetpropositionerna för 2010 och 2011 att målet för 2020 kommer att kunna nås med de åtgärder som redovisas i klimatpropositionen 2009.²⁰⁶ Regeringen redovisar emellertid inte i dessa budgetpropositioner vilka resultat klimatinsatserna i andra länder har nått hittills.

²⁰² 1 och 2 §§ lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

²⁰³ Bet. 2008/09: MJU1 s. 60, bet. 2009/10: MJU1 s. 124. Se även bet. 2009/10: MJU25 s. 15.

²⁰⁴ Bet. 2008/09: MJU1 s. 61.

²⁰⁵ Bet. 2010/11: MJU1 s. 54.

²⁰⁶ Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 20 s. 15, prop. 2009/10:1 Utg.omr. 20 s. 15.

Jämfört med tidigare års budgetpropositioner är regeringens redogörelser för statens köp av utsläppskrediter i budgetpropositionerna för 2009, 2010 och 2011 mindre konkreta. I de senaste årens budgetpropositioner rapporterar regeringen varken om måluppfyllelse, hur många projekt och fonder staten har ingått avtal om, hur många utsläppskrediter som hittills levererats, framtida prognoser eller hur mycket pengar myndigheten hittills har använt. Samtidigt höjs anslagen till internationella klimatinvesteringar betydligt.

Årlig uppföljning av leveranser och kostnader saknas. Bara för ett enskilt år sedan 2006, i budgetpropositionen för 2008, har regeringen angett hur många utsläppskrediter Energimyndighetens verksamhet beräknas ge och hur mycket krediterna i genomsnitt kostar.

Inte heller i klimatpropositionen från 2009 ger regeringen någon översikt över hur många utsläppskrediter de statliga klimatinsatserna har genererat hittills, eller hur mycket de sannolikt kommer att generera. Endast för deltagandet i en enskild fond, Världsbankens Prototype Carbon Fund, rapporterar regeringen hur många utsläppskrediter Sveriges investering väntas leda till.

Årsredovisning för staten ger också knapphändig information om statens köp av utsläppskrediter. Regeringen redovisar exempelvis inte att merparten av medlen till CDM- och JI-projekt hittills inte har använts utan endast är bundna i köpeavtal och kontrakt med fonder.

Riksdagens möjlighet att få en samlad bild av statens köp av utsläppskrediter försvåras ytterligare av hur regeringen har redovisat vissa frågor kring Energimyndighetens medel hos Nefco i budgetpropositionen för 2011 (se avsnitt 3.2.2). Regeringen redogör för bakgrunden till Riksrevisionens invändning mot Energimyndighetens årsredovisning för 2009 enbart under utgiftsområde 21 Energi. Information om detta saknas under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård där anslaget för CDM och JI redovisas.²⁰⁷ Det är från detta anslag som myndigheten har överfört medel till Nefco. Energimyndighetens förvaltningsanslag sorterar under utgiftsområde 21 Energi. Riksrevisionen har även tidigare iakttagit liknande problem i regeringens redovisning i budgetpropositioner. Då konstaterades att sambandet mellan olika delar av redovisningen inte framgår och att spårbarheten är svag.²⁰⁸

²⁰⁷ Prop. 2010/11:1 utg.omr. 21 s. 46.

²⁰⁸ Riksrevisionen (2007), RiR 2007:26, s. 21.

5.7 Viktiga iakttagelser

Här sammanfattar vi de viktigaste iakttagelserna i kapitlet. En övergripande iakttagelse är att dokumentationen av arbetet med köp av utsläppskrediter är otillräcklig och innebär att det är svårt att följa hur arbetet fortskrider och vad som är genomfört och inte.

- Energimyndigheten saknar nästan helt prioriteringar och förtydliganden av mål och syften. Etappmålet till 2020 saknas i interna styrdokument. Energimyndigheten uppger först i februari 2011 att etappmålet är ett av flera mål för CDM- och JI-verksamheten.
- Energimyndighetens riktlinjer för arbetet med CDM och JI har varit få. Administrativa rutiner för arbetet med köp av utsläppskrediter togs fram 2006, men de flesta rutinerna har implementerats först 2009. Exakt vilka rutiner som införts, och när, är svårt för Riksrevisionen att fastställa, eftersom myndigheten inte har dokumenterat arbetet.
- Energimyndigheten har inga dokumenterade riskanalyser inför beslut att köpa utsläppskrediter för perioden 2002–2009, med två undantag. Från 2010 finns viss dokumentation av myndighetens riskanalyser i så kallade due diligence-rapporter. I dessa görs emellertid ingen övergripande bedömning av de sammanlagda riskerna, av hur riskerna ska hanteras eller av politiska risker och korruptionsrisker.
- Energimyndighetens uppföljning av projekt har många brister. Myndigheten säkerställer inte att projekten och fonderna levererar utsläppskrediter i den takt som avtalats. Det viktigaste för Energimyndigheten har varit att teckna nya köpeavtal. Myndigheten följer inte regelbundet upp rapporter från projekten. Projekt utvärderas varken efter hand eller när de är avslutade. Energimyndigheten gör heller ingen samlad bedömning eller utvärdering av hur verksamheten bidrar till att uppnå mål och syften. En stor del av den dokumentation Riksrevisionen har efterfrågat har skapats som svar på förfrågan och fanns inte dokumenterad tidigare. Detta gäller exempelvis översikter över levererade utsläppskrediter och över avbrutna projekt.
- Riksdagens och allmänhetens möjlighet till information om och insyn i verksamheten är otillräcklig. Trots att riksdagen vid upprepade tillfällen har efterfrågat mer ändamålsenlig rapportering har regeringens rapportering till riksdagen blivit allt mindre omfattande. Regeringen redovisar inte om statens köp av utsläppskrediter hittills har uppfyllt de mål och syften som finns för verksamheten. Energimyndighetens rapportering är detaljerad, men ger inte en samlad bild av verksamheten och av måluppfyllelsen. Varken i Energimyndighetens eller i regeringens rapportering framgår det att de medel som ligger hos det nordiska miljöfinansieringsbolaget Nefco på närmare 400 miljoner kronor *inte* är förbrukade.

6 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat statens köp av utsläppskrediter från andra länder. Sveriges nationella etappmål för klimatet till år 2020 ska delvis nås med hjälp av sådana utsläppskrediter. Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen inte har beslutat hur många utsläppskrediter som ska köpas och när. Därmed är det inte klargjort vilka utsläppsminskningar, det vill säga klimateffekter etappmålet bidrar till. Det minskar också förutsättningarna för att planera och genomföra köp av utsläppskrediter effektivt. Energimyndigheten har inte säkerställt leveranser av utsläppskrediter, vilket kan leda till att effekterna av klimatinsatserna blir mindre än beräknat. Sammantaget har statens köp av utsläppskrediter inte genomförts tillräckligt effektivt och transparent, men kostnaderna kan vara lägre än för andra åtgärder.

6.1 Regeringen har inte klargjort förutsättningarna för att nå etappmålet

Oklart hur många utsläppskrediter som ska köpas

Riksdagen beslutade 2009 om Sveriges klimatmål till 2020. Regeringen har inte klargjort hur etappmålet till 2020 ska tolkas, vilket medför att de totala utsläppsminskningarna för att uppnå målet kan vara 20 miljoner ton eller 300 miljoner ton för perioden fram till 2020:

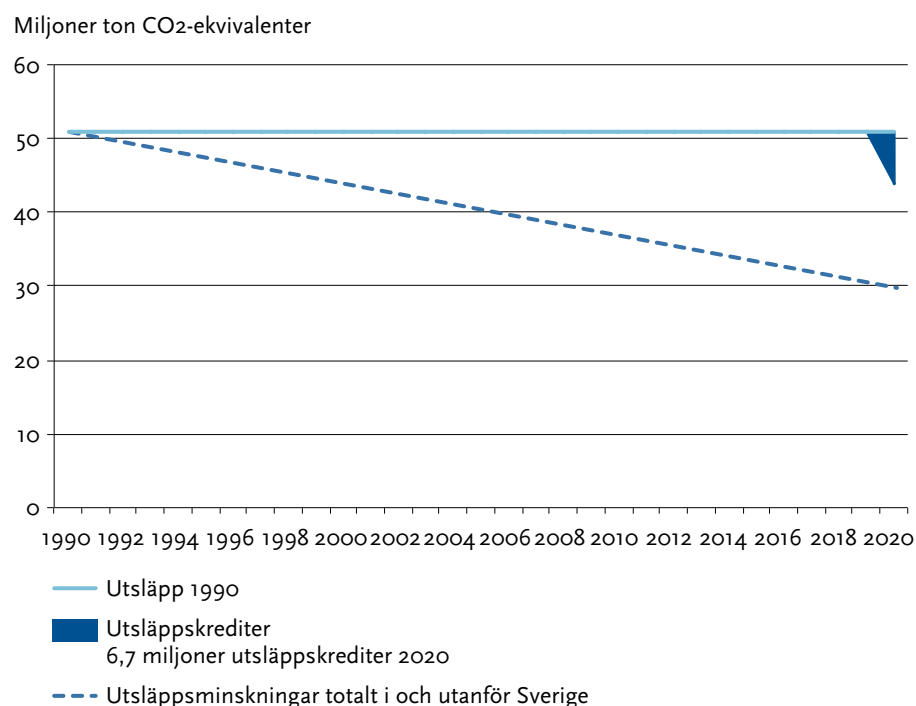
- Regeringen har inte beslutat i vilken takt etappmålet till 2020 ska nås.
- Regeringen har inte heller beslutat om något startår för när man kan börja tillgodoräkna sig levererade utsläppskrediter.

Det innebär att regeringen inte har klargjort hur stora utsläppsminskningar etappmålet innebär och hur många utsläppskrediter som totalt får användas

för att nå etappmålet.²⁰⁹ För att kunna uppnå målet på ett effektivt sätt behöver regeringen klargöra hur målet ska tolkas. Detta är också nödvändigt för att riksdagen ska få ett bra underlag för att fatta beslut om storleken på anslag för köp av utsläppskrediter. Naturvårdsverket har efterlyst en plan för när utsläppsminskningarna ska ske,²¹⁰ och Energimyndigheten har lämnat räkneexempel i dessa frågor till Miljödepartementet.

Sveriges behov av utsläppskrediter fram till år 2020 kan variera kraftigt beroende på vilken tolkning regeringen väljer. Valet av tolkning får stora effekter för statens utgifter och för klimatet. Behovet av utsläppskrediter kan, beroende på tolkningen av etappmålet, vara mellan cirka 6,7 miljoner och 100 miljoner utsläppskrediter (se figur 3 och 4).

Figur 3. Utsläppskrediter 2020 samt linjära utsläppsminskningar totalt i och utanför Sverige för den icke-handlande sektorn 1990–2020

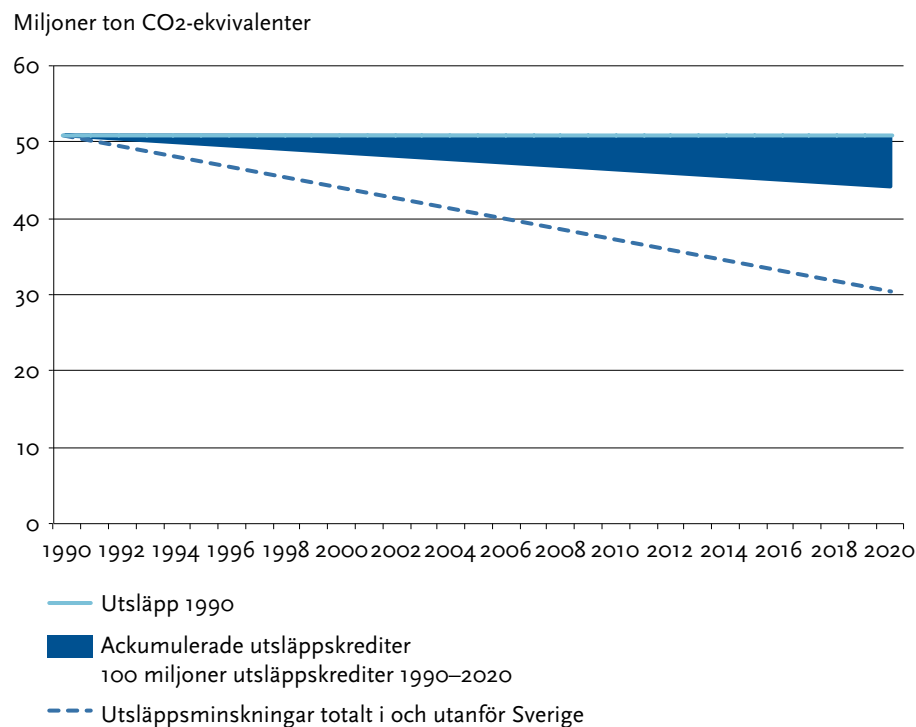


Källa: Naturvårdsverket. Uppgifterna har bearbetats av Riksrevisionen.

²⁰⁹ Behovet av utsläppskrediter påverkas även av hur utsläppen i Sverige utvecklas. Det är således inte möjligt att exakt fastställa hur stort behovet av utsläppskrediter kommer att bli. Men om inte regeringen fastställer något startår eller någon plan för hur stora utsläppsminskningarna ska vara fram till 2020 får det stora konsekvenser för hur många utsläppskrediter som kan behövas totalt.

²¹⁰ Naturvårdsverket (2010). Rapport 6384.

Figur 4. Ackumulerade utsläppskrediter samt linjära utsläppsminskningar totalt i och utanför Sverige för den icke-handlande sektorn 1990–2020



Källa: Energimyndigheten och Naturvårdsverket. Uppgifterna har bearbetats av Riksrevisionen.

Så länge regeringen inte har fastställt vilken tolkning som gäller är det möjligt att tolka etappmålet till 20 miljoner ton minskade utsläpp totalt fram till 2020. Eftersom en tredjedel av etappmålet ska nås med hjälp av utsläppskrediter skulle det då endast behövas 6,7 miljoner utsläppskrediter totalt för perioden. Det skulle begränsa utgifterna till cirka 670 miljoner kronor. Ur ett klimatperspektiv innebär en sådan tolkning att de samlade utsläppsminskningarna blir små jämfört med andra tolkningar av målet.

För att belysa hur ambitiöst det nationella etappmålet till 2020 är och för att Energimyndighetens köp av utsläppskrediter ska kunna bedrivas effektivt, måste regeringen klargöra hur många utsläppskrediter som myndigheten behöver köpa under perioden fram till 2020. Men regeringen har inte i regleringsbrevet till Energimyndigheten för 2010 nämnt detta. Regeringen har inte heller prioriterat mellan olika mål, syften och inriktningar för CDM- och JI-verksamheten.

Anslagen kan vara för höga, för låga eller rimliga

Beroende på hur etappmålet till 2020 tolkas kan de totala kostnaderna för att uppnå den tredjedel av målet som får uppnås med hjälp av utsläppskrediter från andra länder – enligt Riksrevisionens räkneexempel – uppgå till lägst 670 miljoner och högst 10 miljarder kronor.

Anslaget för CDM- och JI-verksamheten har under perioden 2002–2010 totalt uppgått till cirka 940 miljoner kronor. Om vi till dessa lägger de föreslagna anslagen för perioden fram till 2014 uppgår anslagen till cirka 1,6 miljarder kronor för perioden 2002–2014. I och med att tolkningen av etappmålet inte är fastställd, är det ovisst om anslagen är för höga, för låga eller rimliga. Eftersom regeringen inte har beslutat om tolkningen av etappmålet till 2020, får riksdagen inte tydliga och ändamålsenliga underlag inför beslut om budget till statens köp av utsläppskrediter.

En ytterligare brist på transparens gentemot riksdagen gäller hur stora medel Energimyndigheten har förbrukat för köp av utsläppskrediter. Fram till 2010 har Energimyndigheten överfört pengar till det nordiska miljöfinansieringsbolaget Nefco i samband med att myndigheten tecknat avtal och i några fall investerat i fonder där inte hela insatsen betalas i förskott. Detta medför att statens pengar är låsta under en lång tid – men inte förbrukade – innan pengarna används för köp av utsläppskrediter. I väntan på att utsläppskrediter levereras och betalas skulle dessa medel under tiden kunna användas för andra ändamål. Slutliga leveranser kan dröja upp till tio år efter att ett avtal har tecknats. Vid årsskiftet 2009/10 var cirka 400 miljoner kronor bundna på detta sätt hos Nefco.

Bristen på transparens förvärras av hur regeringen har redogjort för Riksrevisionens invändning mot Energimyndighetens redovisning av medlen hos Nefco. I budgetpropositionen för 2011 har regeringen enbart under utgiftsområde 21 Energi redogjort för medlen och bakgrunden till Riksrevisionens invändning. Under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård, där anslagen för verksamheten redovisas, saknas information om myndighetens medel hos Nefco.

Svag formell styrning från regeringens sida

Den formella styrningen har blivit allt mindre detaljerad samtidigt som anslagen för CDM- och JI-verksamheten har höjts. Såväl före som efter att etappmålet till 2020 beslutades, år 2009, har regeringens formella styrning beträffande olika syften och inriktningar med verksamheten varit svag. Regeringen har inte i regleringsbrev preciserat hur arbetet med CDM och JI ska bidra till att uppnå etappmålet. Därmed har regeringen inte säkerställt att riksdagens beslut om etappmålet verkställs i praktiken.

Kraven på rapportering har minskat. Därmed blir det svårare för riksdag, regering och allmänhet att löpande följa verksamheten och måluppfyllelsen. Transparensen är bristfällig, trots att verksamheten får stora anslag och många medborgare är engagerade i klimatfrågan. Bristande transparens gör det svårt för riksdagen att bedöma effektiviteten i en av den svenska klimatpolitikens centrala delar.

6.2 Kostnaderna kan vara rimliga men effektiviseringar är möjliga

Riksrevisionen har skattat kostnaderna för statens köp av utsläppskrediter. Kostnaden för köp av en utsläppskredit motsvarar ett ton minskade utsläpp. Denna minskning kan Sverige dock bara tillgodogöra sig ett specifikt år, även om minskningarna i världlandet består under en längre tid.

Statens genomsnittliga kostnad per utsläppskredit har vi skattat till cirka 85 kronor. Riksrevisionen bedömer att kostnaderna för att minska utsläppen genom köp av utsläppskrediter kan vara rimliga jämfört med andra åtgärder; kostnaderna för köp av utsläppskrediter är lägre än om staten hade köpt krediter på andrahandsmarknaden. Under perioden 2007–2009 har priset på andrahandsmarknaden varierat mellan cirka 80 och 230 kronor per utsläppskredit. Genomsnittspriset har varit cirka 150 kronor per utsläppskredit under perioden.

Det är svårt att göra rättvisande jämförelser mellan att köpa utsläppskrediter från CDM- och JI-projekt och åtgärder som görs i Sverige. Åtminstone i ett kortsiktigt perspektiv kan det vara betydligt billigare att köpa utsläppskrediter än att genomföra utsläppsminskningar i Sverige. Ett förenklat sätt att skatta kostnaden i Sverige är att utgå från koldioxidskatten. Åren 2009 och 2010 var den högsta skattesatsen för koldioxid 1 050 kronor per ton. Men exempelvis den tillverkande industrin betalar en reducerad koldioxidskatt och i vissa fall ingen skatt alls. Under åren 2003–2009 har den faktiskt uttagna (implicita) koldioxidskatten varit i genomsnitt 420–550 kronor per ton.²¹¹

Inom ramen för den nuvarande CDM- och JI-verksamheten finns det dock, som framgår nedan, goda möjligheter för Energimyndigheten att arbeta mer effektivt än i dag.

²¹¹ Den faktiskt uttagna (implicita) genomsnittliga skatten på fossila bränslen (exklusive avfall) beräknas genom att man jämför intäkterna från koldioxidskatten med de svenska utsläppen av koldioxid. Intäkterna är hämtade från *Beräkningskonventioner 2007–2011* och utsläppen är hämtade från Naturvårdsverkets webbplats den 25 januari 2010.

6.3 Statens köp av utsläppskrediter genomförs inte tillräckligt effektivt och transparent

Etappmålet till 2020 beaktas inte tillräckligt

Etappmålet till 2020 finns inte med i några av Energimyndighetens interna styrdokument som avser CDM- och JI-verksamheten, utan myndigheten hänvisar till andra syften och inriktningar. Myndigheten har i februari 2011 uppgett att etappmålet till 2020 är ett av flera mål för CDM- och JI-verksamheten. Tidigare under granskningen har Energimyndigheten uppgett att etappmålet inte är att betrakta som ett mål för CDM- och JI-verksamheten, eftersom myndigheten anser att det inte finns något mål för hur mycket av utsläppsminskningen som får ske med hjälp av CDM.²¹² Riksrevisionen bedömer att Energimyndigheten inte tillräckligt har beaktat etappmålet till 2020 i arbetet med CDM och JI.

Energimyndigheten har inte prioriterat mellan olika mål, syften och inriktningar med verksamheten. En konsekvens av att det inte finns prioriteringar blir att måluppfyllelse och effektivitet är svåra att bedöma.

Risker och osäkerheter beaktas inte tillräckligt

Energimyndighetens arbete med risker har skett ostrukturerat fram till slutet av 2009. I de flesta fall har Energimyndigheten ingen skriftlig dokumentation av de riskanalyser som gjorts. Det är därför inte möjligt för Riksrevisionen att avgöra om Energimyndigheten haft en tillräckligt god kontroll över de risker som CDM- och JI-verksamheten inneburit. När arbetet inte dokumenteras finns det en uppenbar risk att verksamheten blir personberoende.

Det är positivt att Energimyndigheten nu arbetar mer systematiskt med riskbedömningar. Energimyndighetens riskanalyser är dock relativt grunda och inte tillräckligt kritiska, och de färdigställs oftast efter att köpeavtal redan är undertecknade.

Riksrevisionens bedömning är att de faktorer som Energimyndigheten inkluderar i sina riskanalyser i huvudsak är de viktigaste inför förvärv av utsläppskrediter i utvecklingsländer – med vissa undantag. Risken för

²¹² Enligt Energimyndighetens skriftliga svar på faktagranskning den 1 februari 2011: "Myndigheten anser att det finns flera mål för CDM- och JI-verksamheten, bland annat att uppnå det nationella klimatmålet till 2020. Energimyndigheten har påpekat att det inte finns ett volymmål i regleringsbrev för perioden fram till 2020." Enligt Energimyndighetens skriftliga svar på faktagranskning den 17 december 2010: "Riksdagens etappmål till 2020 vad gäller leverans av utsläppskrediter ingår som en del i Energimyndighetens mål."..."Det är knappast att betrakta som ett mål."..."Målet är att uppnå en viss utsläppsbegränsning 2020. Finns ett MÅL avseende hur mycket av detta som ska vara från CDM?"

korruption har inte beaktats i samband med köp av utsläppskrediter. Inte heller politiska risker har beaktats i tillräcklig utsträckning.

Energimyndigheten söker i allt större omfattning projekt i de minst utvecklade länderna, i huvudsak i Afrika. Det ställer stora krav på myndigheten att beakta och värdera risken för korruption och politiska risker om verksamheten ska ha förutsättningar att vara effektiv. De minst utvecklade länderna är länder där de politiska institutionerna är svaga och ofta instabila. De risker som är knutna till att ingå köpeavtal med de minst utvecklade länderna är större än exempelvis vad gäller avtal med Kina eller Indien. Sida ska alltid analysera risken för korruption innan myndigheten ger bistånd och skulle därmed kunna bidra med värdefull information till Energimyndigheten.

Ett väl utvecklat samarbete med Sida och UD i fråga om landanalyser är ett sätt att säkerställa att risken för korruption och de politiska riskerna beaktas på ett bättre sätt än i dag. Sida och UD har omfattande kunskaper om de länder Energimyndigheten har ingått köpeavtal med och planerar att köpa utsläppskrediter från i framtiden. Enligt en enkät 2010 av energi- och miljöföretaget Point Carbon uppgav 15 procent av knappt 5 000 köpare på utsläppsmarknaden från 118 länder att det förekommer fusk, påtryckningar och korruption i samband med CDM- och JI-projekt. För Kina uppges oegentligheter förekomma i 28 procent av fallen.²¹³

Förbättrade riskanalyser kan bidra till att utveckla mekanismerna genom att problem tidigt uppmärksammas och brister åtgärdas. Riskanalyser behövs också som underlag för att prioritera mellan tänkbara projekt samt för att kunna bedöma vilka kostnader och klimateffekter statens köp av utsläppskrediter kan väntas medföra.

Uppföljningen av förvärven är otillräcklig

Uppföljningen av verksamheten är bristfällig. Energimyndigheten säkerställer inte att projekten och fonderna levererar utsläppskrediter i den takt som avtalats. Därmed minskar möjligheten att tidigt vidta åtgärder när problem uppstår. Dessutom försämras myndighetens förmåga att tillgodogöra sig kunskap och erfarenheter, som bland annat skulle kunna bidra till att utveckla mekanismerna.

Energimyndigheten använder lite tid till uppföljning. Det viktigaste för myndigheten är att teckna köpeavtal. Energimyndigheten har inga dokumenterade utvärderingar av projekten eller fonderna, trots att projekten löper över sju eller tio år.

²¹³ World Business Council for Sustainable Developments webbplats den 24 januari 2011.

Energimyndigheten har inte dokumenterat några sammanställningar av hur stor andel av utsläppskrediterna som hittills har levererats i förhållande till hur mycket som förväntats enligt leveransplaner och avtal, det trots att Energimyndigheten fram till och med 2009 endast hade erhållit cirka 40 procent av de utsläppskrediter som hade förväntats vid denna tidpunkt enligt köpeavtal och fonderapporter. Brister i uppföljning och förseningar bidrar till att det är osäkert om Energimyndigheten kommer att erhålla tillräckligt många utsläppskrediter fram till 2020. Det kan leda till att effekterna av klimatinsatserna som staten kan tillgodoräkna sig för att uppfylla etappmålet blir mindre än beräknat.

Energimyndigheten anser att det inte finns något volymmål för hur stora leveranser av utsläppskrediter verksamheten ska generera. Detta kan ha medverkat till att myndigheten inte har ansett det vara så viktigt att följa upp ingångna avtal.

Rapporteringen är bristfällig och ger ingen samlad bild av måluppfyllelsen

Riksdagen får ingen samlad information om hur statens köp av utsläppskrediter bidrar till att uppfylla de mål och syften som gäller för verksamheten. Miljö- och jordbruksutskottet har vid upprepade tillfällen uttalat att regeringens resultatinformation behöver utvecklas och att det i budgetpropositionen ska vara möjligt för utskottet att följa kopplingen mellan gjorda insatser, uppnådda resultat och regeringens anslagsförslag.²¹⁴

Regeringen redovisar inte tydligt om statens köp av utsläppskrediter genom CDM och JI hittills har uppfyllt de mål och syften som finns för verksamheten. Regeringens rapportering till riksdagen bygger huvudsakligen på Energimyndighetens årsredovisningar. Miljödepartementet är tillfreds med den rapportering regeringen har fått av Energimyndigheten.²¹⁵ Riksrevisionen anser inte att Energimyndighetens rapportering ger en fullgod beskrivning av verksamheten. Den är detaljerad, men saknar en övergripande beskrivning av måluppfyllelsen.

I Energimyndighetens årsredovisningar saknas rapportering om förväntade leveranser från projekt och fonder per år, om avbrutna projekt samt om medel som finns hos miljöfinansieringsbolaget Nefco. För att regeringen, riksdagen och allmänheten ska ha möjlighet att bedöma om riksdagens etappmål till 2020 kan nås med hjälp av utsläppskrediter, måste Energimyndigheten redovisa sådana uppgifter.

²¹⁴ Bet. 2008/09:MJU1 s. 60, bet. 2009/10:MJU1 s. 124, bet. 2010/11:MJU1 s. 54.

²¹⁵ Intervju med Miljödepartementet den 6 september 2010.

Energimyndigheten tillämpar en restriktiv tolkning av offentlighetsprincipen. Enligt Energimyndigheten råder affärssekretess vad gäller prisuppgifter på enskilda projekt, ingångna avtal, riskbedömningar av projekt och årsrapporter från de fonder myndigheten har investerat i. Det stora allmänintresset för klimatfrågan är ett viktigt argument för att svenska staten i större utsträckning bör offentliggöra betydligt mer information om statens köp av utsläppskrediter än vad som görs i dag. Att CDM och JI som system kritiserats förstärker behovet av transparens.

6.4 Rekommendationer

Till regeringen

- Regeringen bör besluta om startåret för etappmålet till 2020, i vilken takt utsläppen ska minska och hur många utsläppskrediter som högst ska tillgodoräknas under perioden för att nå målet till 2020. Det har betydelse för riksdagens beslut om storleken på anslag som får användas för köp av utsläppskrediter. Eftersom det tar lång tid att erhålla utsläppskrediter från det att avtal tecknats, bör regeringen ta fram en översiktlig plan för hur många utsläppskrediter som kan behövas för att uppnå etappmålet till 2020. En sådan plan kan justeras och uppdateras löpande under perioden fram till 2020. Planen kan ligga till grund för styrning av verksamheten och tilldelning av anslag.
- Regeringen bör årligen tydligt redovisa hur långt staten har kommit i fråga om måluppfyllelsen, det vill säga hur många utsläppskrediter som har erhållits och hur mycket dessa har kostat.
- Regeringen bör säkerställa att Energimyndigheten bidrar till ökad transparens genom att i högre grad dokumentera och redovisa arbetet öppet.
- Regeringen bör säkerställa att Energimyndighetens köp av utsläppskrediter på ett effektivt sätt bidrar till etappmålet till 2020. Regeringen bör i detta syfte se till att myndigheten rapporterar om statens samlade köp av utsläppskrediter i förhållande till målet.
- Regeringen bör föreslå att anslagen för köp av utsläppskrediter anpassas till när köpen faktiskt äger rum och pengarna ska betalas ut. Fram till årsskiftet 2009/10 har en stor del av anslagen betalats ut långt innan de förbrukats. Därmed har statliga medel låsts över lång tid. Regeringen bör utöka bemyndiganderamen så att Energimyndigheten kan använda denna i stället för årliga anslag när myndigheten tecknar köpeavtal eller fondavtal.

Till Energimyndigheten

- Energimyndigheten bör se till att köpen av utsläppskrediter bidrar till att uppfylla etappmålet till 2020. Energimyndigheten bör sätta upp stegvisa leveransmål för verksamheten som kan justeras och uppdateras löpande.
- Energimyndigheten bör årligen tydligt redovisa i vilken grad etappmålet till 2020 hittills har uppnåtts och hur mycket insatserna har kostat.
- Energimyndigheten bör bidra till ökad transparens genom att i högre grad dokumentera och redovisa arbetet öppet. Bättre dokumentation innebär ökade möjligheter att utvärdera verksamheten och minskar risken för personberoende.
- Energimyndigheten bör genomföra och dokumentera ändamålsenliga riskanalyser inför köp av utsläppskrediter. Analyserna bör beaktas vid val av projekt.
- Energimyndigheten bör regelmässigt begära in information från UD och Sida om korrupsionsrisker och landrisker inför val av projekt.

Käll- och litteraturförteckning

Referenser

Lagar och förordningar

Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

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

Förordningen (2007:603) för intern styrning och kontroll.

Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention den 9 maj 1992 om klimatförändringar (SÖ 2002:41).

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Myndighetsförordningen (2007:515).

Offentligt tryck

Riksdagstryck

Bet. 1992/93:JoU11 *Vissa åtgärder inom klimatområdet och i Östersjöregionen*, rskr.1992/93:46 .

Bet. 1992/93:JoU19 *Åtgärder mot klimatpåverkan*, rskr. 1992/93:118.

Bet. 1996/97:NU12 *En uthållig energiförsörjning*, rskr. 1996/97:117.

Bet. 1998/99:MJU6 *Miljöpolitiken*, rskr.1998/99:183.

Bet. 2005/06:NU3 *Utgiftsområde 20 Energi*, rskr. 2005/06:95.

Bet. 2002/03:NU3 *Utgiftsområde 20 Energi*, rskr. 2002/03:73.

Bet. 2005/06:NU19 *Forskning och ny teknik för framtidens energisystem*, rskr. 2005/06:134.

Bet. 2008/09:MJU1 *Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård*.

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

Bet. 2009/10: MJU1 *Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård.*

Bet. 2009/10: MJU25 *Svenska miljömål*, rskr. 2009/10:377.

Bet. 2010/11: MJU1 *Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård.*

Regeringens propositioner

Prop. 1992/93:99 *Om vissa åtgärder inom klimatområdet och i Östersjöregionen.*

Prop. 1992/93:179 *Om åtgärder mot klimatpåverkan m.m.*

Prop. 1996/97:84 *En uthållig energiförsörjning.*

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

Prop. 2002/03:1 *Budgetpropositionen för 2003.*

Prop. 2005/06:1 *Budgetpropositionen för 2006.*

Prop. 2005/06:127 *Forskning och ny teknik för framtidens energisystem.*

Prop. 2005/06:172 *Nationell klimatpolitik i global samverkan.*

Prop. 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009.*

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

Prop. 2009/10:28 *Ändringar i systemet för handel med utsläppsrätter.*

Prop. 2009/10:155 *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.*

Prop. 2009/10:1 *Budgetpropositionen för 2010. Utgiftsområde 20.*

Prop. 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011. Utgiftsområde 20.
Utgiftsområde 21.*

Departementsserien

Ds 2005:19 *De projektbaserade mekanismerna enligt Kyotoprotokollet och länkdirektivet.*

Övrigt skriftligt material

Alexeew, J. m.fl. (2010) "An analysis of the relationship between the additionality of the CDM projects and their contribution to sustainable development." *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* vol. 10 (3), s. 233–248.

- ECON (2007) *Miljöeffekten av JI och CDM projekt*. Framtagen på uppdrag av Energimyndigheten. Rapport 2007-07.
- Ekonomistyrningsverket (2009) *Handledning. Intern styrning och kontroll*. ESV 2009:38.
- Energimyndigheten (1999) *Rapport om kontakter och samarbete på klimatområdet...* Dnr 00-98-3865.
- Energimyndigheten (2006) *Etablerande av administrativa rutiner för myndighetens arbete med Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer inklusive upprättande av en stödfunktion*, oktober 2006.
- Energimyndigheten (2006) *De flexibla mekanismernas roll efter 2012*. ER 2006:39.
- Energimyndigheten (2007) *Administrativa rutiner för systemanalysavdelningen*. Daterad den 23 september 2007.
- Energimyndigheten (2007) *Styrmedel i klimatpolitiken. Delrapport 2 i Energimyndighetens och Naturvårdsverkets underlag till Kontrollstation 2008*. ER 2007:28.
- Energimyndigheten (2008) *CDM i dag och i framtiden*. Pm daterat den 2 december 2008.
- Energimyndigheten (2008) "Sverige deltar i framtidsfond för internationella klimatprojekt." Pressmeddelande daterat den 10 december 2008.
- Energimyndigheten (2009) *Internt strategidokument för CDM och JI-arbetet (november 2009)*. Pm daterat den 4 november 2009.
- Energimyndigheten (2010) *Sveriges statliga program för införskaffande av utsläppsreduktionsenheter från klimatprojekt i andra länder*. Pm till Miljödepartementet daterat den 10 juni 2010.
- Energimyndigheten (2010) *Personal inom Energimyndighetens CDM- och JI-program 1999-2008*. Pm daterat 14 juni 2010.
- Energimyndigheten (2010) *Avbrutna projekt inom Sveriges CDM- och JI-program under åren 2002-2009*. Pm daterat den 3 juli 2010.
- Energimyndighetens regleringsbrev för åren 1998-2010.
- Energimyndighetens årsredovisningar för åren 1998-2009.
- Energimyndighetens verksamhetsplaner för åren 1999-2010.

- Energimyndigheten (2005) *Strategisk plan 2006–2010*. Ur Energimyndighetens kvalitetshandbok fastställd den 1 september 2005.
- Energimyndigheten och Naturvårdsverket (2007) *Den svenska klimatstrategins utveckling – En sammanfattning av Energimyndighetens och Naturvårdsverkets underlag till kontrollstation 2008*. ET2007:29.
- Energimyndigheten och Naturvårdsverket (2007) *Styrmedel i klimatpolitiken – Delrapport 2 i Energimyndighetens och Naturvårdsverkets underlag till Kontrollstation 2008*. ER 2007:28.
- European Commission memo/10/391.
- European Commission memo/10/387.
- Finansdepartementet (2006–2010) *Beräkningskonventioner för åren 2007–2011*.
- Future Carbon Fund (2008) *Information memorandum* (28 november 2008).
- Haites, E. (2007) *Carbon Markets*. Rapport för United Nations Climate Change Sekretariat, Margaree Consultants Inc. Toronto, 20 augusti 2007.
- Hedegaard, C. (2010) *Carbon markets as a source of longterm finance*. Speech/10/408. Geneva Dialogue on Climate Financing, Geneva 3 September 2010.
- International Rivers (2008) *Rip-offsets: The failure of the Kyoto Protocol's Clean Development Mechanism*. International Rivers.
- Kolmuss, A., Lazarus M. (2010) *Industrial N₂O Projects Under the CDM: Adipic Acid - A Case of Carbon Leakage?* Stockholm Environment Institute Working Paper WP-US-1006.
- Larsson, G. (2009) *Köp av utsläppsminskningar utomlands*. Fores Studie 2009:5.
- Lund, E. (2010) "Dysfunctional delegation: why the design of the CDM's supervisory system is fundamentally flawed" *Climate Policy* 10, s. 277–288.
- Michaelowa, A. & P. Purohit (2007) "Additionality determination of Indian CDM project developers outwit the CDM executive board?" University of Zurich.
- Miljödepartementet (2009) *Sveriges femte nationalrapport om klimatförändringar*. DS 2009:63.

- Naturvårdsverket (2010) *Konsekvenser av att EU skärper sitt klimatmål från –20 till –30 procent. En genomgång av Europeiska kommissionens konsekvensanalys med en kompletterande analys avseende effekter för Sverige.* Rapport 6384. December 2010.
- Nussbaumer, P. (2009) "On the contribution of labeled certified emission reductions to sustainable development: A multi-criteria evaluation of CDM projects." *Energy Policy* 37, s. 91–101.
- Paulsson, E. (2009) "A review of the CDM literature: from fine-tuning to critical scrutiny?" *International Environmental Agreements* 9, s.63–80.
- Prototype Carbon Fund (2001) *Annual Report 2001*.
- Prototype Carbon Fund (2007) *Annual Progress Report 2007*.
Annex 3: Risk Assessment.
- Report of the Conference of the Parties on its seventh session, held at Marrakesh from 29 October to 10 November 2001.*
- Riksrevisionen (2007) *Regeringens redovisning av budgeteffekter*. RiR 2007:26.
- Riksrevisionen (2009) *Vad är Sveriges utsläppsrätter värda?* RiR 2009:21.
- Riksrevisionen (2010) *Regeringens försäljning av Vasakronan*. RiR 2010:2.
- Riksrevisionens revisionsberättelse för Statens energimyndighet den 19 mars 2010.
- Riksrevisionens revisionsrapport för Statens energimyndighet den 19 mars 2010.
- Riksrevisjonen (2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i klimapolitikken*. Dokument 3:5 (2009–2010).
- Rindefjäll, T., E. Lund, J. Stripple (2011) "Wine, fruit and emission reductions: The CDM as development strategy in Chile." *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*.
- Schneider, L. (2007) *Is the CDM fulfilling its environmental and sustainable development objectives? An evaluation of the CDM and options for improvement*. Öko-Institut. Berlin.
- Sida (2009) *Review of the Swedish Energy Agency Pilot project for CDM capacity building in East Africa*.
- SOU 2000:45 *Handla för att uppnå klimatmål!*

Sutter, C, J. C. Parreño (2007) "Does the current clean development mechanism (CDM) deliver its sustainable development claim? An analysis of officially registered CDM projects." *Climatic Change* 84, s. 75–90.

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

Årsredovisning för staten 2002. Skr. 2002/03:101.

Internet

CDM project cycle. Uppgifterna har hämtats från cdm.unfccc.int/Projects/diagram.html den 15 december 2010.

CDM EB meeting archives. Uppgifterna har hämtats från cdm.unfccc.int/EB/archives den 16 september 2010.

Document details. Carbon market downbeat on 2010 climate pact: survey.
Uppgifterna har hämtats från webbplatsen för World Business Council for Sustainable Development den 24 januari 2011.

Fakta om klimatkonventionen. Uppgifterna har hämtats från Naturvårdsverkets webbplats den 15 september 2010.

Least developed countries. Uppgifterna har hämtats från FN:s webbplats den 30 augusti 2010.

Shortcomings of CDM. Uppgifterna har hämtats från webbplatsen till CDM-watch den 21 oktober 2010.

Sveriges CDM och JI-program. Uppgifterna har hämtats från Energimyndighetens webbplats den 15 december 2010.

Utsläpp av växthusgaser i Sverige 1990–2009. Uppgifterna har hämtats från Naturvårdsverkets webbplats den 25 januari 2011.

Utsläppshandeln i praktiken. Uppgifterna har hämtats från Naturvårdsverkets webbplats den 13 mars 2010.

Intervjuer med mera

Intervju med Energimyndigheten den 25 maj 2010.

Intervju med Energimyndigheten den 1 juni 2010.

Intervju med Energimyndigheten den 8 juni 2010.

Intervju med Energimyndigheten den 21 juni 2010.

Intervju med Energimyndigheten den 19 augusti 2010.
Intervju med Energimyndigheten den 24 augusti 2010.
Intervju med Energimyndigheten den 10 september 2010.
Intervju med Energimyndigheten den 8 oktober 2010.
Intervju med Energimyndigheten den 25 november 2010.
Intervju med Miljödepartementet den 3 juni 2010.
Intervju med Miljödepartementet den 6 september 2010.
Telefonsamtal med Miljödepartementet den 29 september 2010.
Telefonsamtal med Miljödepartementet den 17 november 2010.
Intervju med Tricorona den 17 februari 2010.
Intervju med Tricorona den 9 september 2010.

E-post

E-post från Emma Lund, doktorand vid Lunds universitet,
den 9 november 2010.
E-post från Energimyndigheten den 9 mars 2010.
E-post från Energimyndigheten den 27 augusti 2010.
E-post från Energimyndigheten den 1 september 2010.
E-post från Energimyndigheten den 4 september 2010.
E-post från Energimyndigheten den 6 september 2010.
E-post från Energimyndigheten den 8 september 2010.
E-post från Energimyndigheten den 16 september 2010.
E-post från Energimyndigheten den 21 september 2010.
E-post från Energimyndigheten den 15 oktober 2010.
E-post från Energimyndigheten den 25 oktober 2010.
E-post från Energimyndigheten den 27 oktober 2010.
E-post från Energimyndigheten den 4 november 2010.
E-post från Energimyndigheten den 5 november 2010.

E-post från Energimyndigheten den 8 november 2010.

E-post från Energimyndigheten den 11 november 2010.

E-post från Energimyndigheten den 22 december 2010,

E-post från Miljödepartementet den 14 september 2010.

E-post från Miljödepartementet den 29 oktober 2010.

Ordlista

Ordlistan utgår ifrån den ord- och begreppslista som finns i Energimyndighetens rapport ER 2008:28 *Utvecklingen på utsläppsmarknaden 2008*.

Vi har gjort vissa anpassningar till CDM- och JI-verksamheten.

AAU:	(Assigned Amount Unit), tilldelad utsläppsenhet, är de internationella utsläppsrätter som tilldelades varje enskild part till Kyotoprotokollet när den 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.
APCF:	Asia Pacific Carbon Fund är en CDM-fond som administreras av Asiatiska utvecklingsbanken (Asian Development Bank). Fondens inriktar sig på CDM-projekt i Asiens utvecklingsländer som är inriktade på förnybar energi, energieffektivisering eller metangasinsamling. En viss del av fondens kapital ska användas till att köpa utsläppskrediter efter Kyotoprotokollets första åtagandeperiod (alltså efter 2012).
Additionalitet:	Additionalitet innebär att resultaten av klimatinsatserna i form av utsläppsreduktioner inte skulle ha ägt rum utan CDM- och JI-projekt.
CDM:	Clean Development Mechanism, mekanism för ren utveckling. Utsläppsminskningar genom investeringar i enskilda projekt i länder som inte har åtaganden om kvantifierade utsläppsreduktioner enligt Kyotoprotokollet.
CDM-styrelsen:	CDM Executive Board. Övervakningsorgan för CDM under FN. CDM-styrelsens uppgifter är bland annat att utveckla tekniska regler och rekommendationer för genomförande av CDM-projekt samt att godkänna, registrera och övervaka CDM-projekt. Styrelsen utfärdar CDM-krediter efter godkänd granskning (verifiering och certifiering) av en ackrediterad oberoende kontrollör.
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 ett 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 CO ₂ e).
DFP:	Designated Focal Point, nationell ansvarig projektmyndighet för JI-projekt.
DNA:	Designated National Authority, nationell ansvarig projektmyndighet för CDM-projekt.
DOE:	Designated Operational Entity, oberoende kontrollör som är ackrediterad av FN.
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.
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.
FCF:	Future Carbon Fund, en klimatfond som startades av Asian Development Bank under 2008 för att förvärva utsläppskrediter för perioden efter 2012.
Gold Standard:	Gold Standard är en oberoende organisation som tagit fram en standard med mer specificerade hållbarhetskriterier än FN-systemet. Standarden har tagits fram av en samling icke-statliga organisationer inom området.
Icke-handlande sektorn:	Den icke-handlande sektorn rör de verksamheter som inte omfattas av systemet för utsläppsrätter, t.ex. transporter och bostäder.
JI:	Joint Implementation, gemensamt genomförande. Utsläppsminskningar genom investeringar i enskilda projekt i länder som har åtaganden om kvantifierade utsläppsreduktioner enligt Kyotoprotokollet.
JISC:	Joint Implementation Supervisory Committee, övervakningskommitté för JI-projekt, en internationell administration under UNFCCC som granskar JI-projekt.

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 tilläts 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).
LoA:	Letter of Approval, ett godkännande från en officiell projektmyndighet.
MCCF:	Multilateral Carbon Credit Fund, administreras gemensamt av Europeiska utvecklingsbanken (European Bank for Reconstruction and Development) och Europeiska investeringsbanken (European Investment Bank). MCCF förvärvar utsläppskrediter från både JI- och CDM-projekt i Östeuropa och Centralasien.
Nefco:	Nordic Environmental Finance Corporation, ett nordiskt miljöfinansieringsbolag som lyder under Nordiska ministerrådet.
PCF:	Världsbankens Prototype Carbon Fund (PCF). PCF var en pionjär på marknaden för projektbaserade mekanismer och har haft en betydelsefull roll för framväxten av en global utsläppsmarknad. Exempel på projekt som stöds via PCF gäller till exempel vindkraft på Filippinerna, småskalig vattenkraft i Costa Rica, elproduktion från deponigas i Sydafrika samt uppgradering och effektivisering av fjärrvärmesystem i Bulgarien.
PIN:	Project Idea Note, dokument som beskriver idén till ett CDM- eller JI-projekt.
PDD:	Project Design Document. Dokument som beskriver ett CDM- eller JI-projekt. PDD:n är en förutsättning för validering i CDM-projekt (och determinering i JI) samt ett krav före registrering av projekt.
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.
Sekundärmarknaden:	Säljaren av ERU och CER är någon annan än projektägaren, exempelvis en mäklare eller en bank.
Supplementaritetsprincipen:	Den regel i Kyotoprotokollet och Marrakechöverenskommelsen 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 och utsläppskrediter som upprättats vid Energimyndigheten. Utsläppskrediter från CDM- och JI-projekt inkommer till SUS när FN har utfärdat krediterna. SUS är också Sveriges nationella register under Kyotoprotokollet där det nationella åtagandet följs upp.
TGF:	Testing Ground Facility, en regional fond för klimatsamarbete som etablerades inom ramen för det regionala energisamarbetet mellan 11 länder i Östersjöregionen, Baltic Sea Region Energy Cooperation (Basrec). Syftet med fonden är att den ska svara för finansieringen av gemensamma klimatprojekt inom regionen enligt Kyotoprotokollets mekanism för gemensamt utförande (JI).
UNFCCC:	United Nations Framework Convention on Climate Change, FN:s ramkonvention om klimatförändringar även kallad klimatkonventionen.
Utsläppskrediter:	Utsläppskrediter genereras från utsläppsminskande projekt i andra länder och kan vara antingen certifierade utsläppsminskningar, så kallade CER, eller utsläppsminskningenheter, så kallade ERU. En utsläppskredit från CDM- och JI-projekt motsvarar ett ton koldioxid (eller en koldioxidekvivalent).

Bilaga 1 Klimatpolitik globalt och inom EU

Vi ger här en bakgrund till varför Sveriges etappmål till 2020 till en tredjedel ska uppnås med insatser utomlands. Vi beskriver kort hur klimatpolitiken har utvecklats globalt och inom EU. Riksrevisionens granskning av statens köp av utsläppskrediter är dock avgränsad till Sveriges klimatmål.

Global klimatpolitik – FN:s klimatkonvention

FN:s ramkonvention om klimatförändringar UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change), även kallad klimatkonventionen, undertecknades i Rio de Janeiro 1992 och trädde i kraft 1994. Klimatkonventionen är ett ramverk för åtgärder för att förhindra klimatförändringarna och har i dag undertecknats av 192 länder.²¹⁶ Enligt konventionen är det övergripande målet för FN:s arbete mot klimatförändringar att halten av växthusgaser ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig.²¹⁷

Representanter för konventionsparterna möts regelbundet vid så kallade partskonferenser (Conference of the Parties, COP). Partskonferenserna är högsta beslutande organ för konventionen. Hittills har 16 partskonferenser hållits, den senaste i Cancún 2010. Det finns flera arbetsgrupper knutna till konventionen. Arbetsgrupperna har bland annat till uppgift att förbereda partskonferenserna.²¹⁸ Arbetet inom konventionen grundas till stor del på studier som görs av Internationella klimatpanelen (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC).²¹⁹

²¹⁶ Naturvårdsverkets webbplats den 15 september 2010.

²¹⁷ Sveriges internationella överenskommelser, SÖ 1993:13.

²¹⁸ Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol (AWG-KP) och Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA). UNFCC:s webbplats den 15 september 2010.

²¹⁹ Naturvårdsverkets webbplats den 15 september 2010.

Kyotoprotokollet

Vid en partskonferens i Kyoto i december 1997 fattades beslut om Kyotoprotokollet, som innebär bindande åtaganden från ett stort antal länder att minska sina utsläpp av växthusgaser.²²⁰ Parterna till protokollet ska under perioden 2008–2012 minska sina utsläpp av växthusgaser med minst 5 procent räknat från 1990 års utsläppsnivå. Kyotoprotokollet trädde i kraft i februari 2005.

Parternas utsläppsåtaganden enligt Kyotoprotokollet kan uppnås antingen genom minskning av utsläpp inom det egna landet eller som komplement genom projekt i andra länder som genererar utsläppskrediter eller genom handel med utsläppsrätter.²²¹ Dessa kompletterande åtgärder kallas för flexibla mekanismer. De tre flexibla mekanismer som inkluderats i Kyotoprotokollet är internationell handel med utsläppsrätter samt de två projektbaserade mekanismerna CDM (mekanismen för ren utveckling) och JI (mekanismen för gemensamt genomförande).

När beslutet om Kyotoprotokollet fattades 1997 vidtog arbetet med att konkretisera regler och processer för parternas genomförande av sina utsläppsåtaganden. Arbetet resulterade i en överenskommelse vid en partskonferens i Marrakech 2001. Marrakech-överenskommelsen innehöll bland annat förtydliganden om hur de flexibla mekanismerna kunde användas.²²²

Partskonferensen i Marrakech beslutade också att inrätta den så kallade CDM-styrelsen. CDM-styrelsen har till uppgift att övervaka att reglerna om CDM följs inklusive registrerings- och verifieringsförfarandet för CDM-projekt (se bilaga 2).²²³ Under perioden 2001–2005, då Kyotoprotokollet trädde i kraft, var styrelsens arbete inriktat på att förbereda det praktiska genomförande av CDM-processen, såsom att ackreditera oberoende kontrollörer och utfärda riktlinjer för beräkningar av utsläppsminskningar. Efter 2005 har styrelsen, förutom fortsatt metodutvecklingsarbete, inriktat sitt arbete på att godkänna registrering av CDM-projekt, verifiering och utfärdande av utsläppskrediter (CER).²²⁴

²²⁰ 37 industriländer samt Europeiska unionen enligt uppgift på UNFCCC:s webbplats den 15 september 2010.

²²¹ Kyotoprotokollet ger även 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.

²²² Report of the Conference of the Parties on its seventh session, held at Marrakesh from 29 October to 10 November 2001.

²²³ CDM-styrelsens webbplats den 15 december 2010.

²²⁴ CDM-styrelsens webbplats den 16 september 2010.

Nytt klimatavtal dröjer troligen

Samma år som Kyotoprotokollet trädde i kraft, 2005, beslutade en partkonferens att påbörja processen med att nå fram till beslut om nya åtaganden efter 2012. År 2007 kom parterna överens om den så kallade Bali Road Map, som bland annat innehöll nya former för förhandlingar och överläggningar, med målet att nå fram till beslut vid partskonferensen i Köpenhamn i december 2009.²²⁵ Det resulterade i att arbetet intensifierades med en rad överläggningar, så kallade Climate Change Talks, under 2008 och 2009.²²⁶ Trots detta ledde förhandlingarna vid partskonferensen i Köpenhamn inte till beslut om nya åtaganden efter 2012. 114 länder undertecknade dock den så kallade Köpenhamnsöverenskommelsen, som bland annat innebär att de undertecknande länderna ska rapportera in till FN sina intentioner om utsläppsminskningar fram till 2020.

Överläggningarna och förhandlingarna i syfte att nå beslut om bindande åtaganden fortsätter. I december 2010 hölls ett nytt partsmöte i Cancún, Mexiko. Frågan om Kyotoprotokollets framtid sköts upp. Köpenhamnsöverenskommelsen formaliserades som en del av FN-processen. Parterna beslutade om tvågradersmålet till 2050 med en omprövning enligt den bästa tillgängliga vetenskapen med sikte på en temperaturhöjning på högst 1,5 grader. Överenskommelsen innebär också att man tillåter koldioxidlagring för de projektbaserade mekanismerna. Partskonferensen i Cancún beslutade vidare om att etablera en global grön klimatfond och om fortsatta åtgärder för att hejda regnskogsskövlingen (REDD +).

EU för en aktiv klimatpolitik

Utgångspunkten för EU:s klimatpolitik är målet att den globala temperaturhöjningen ska begränsas till högst två grader Celsius jämfört med den förindustriella nivån. EU har ett särskilt program mot klimatförändringar, European Climate Change Programme, som inrättades år 2000. År 2001, under det svenska ordförandeskapet, antog Europeiska rådet en strategi för hållbar utveckling, med klimatfrågan som viktig beståndsdel.

²²⁵ Bali Action plan: Report of the Conference of the Parties on its thirteenth session, held in Bali from 3 to 15 December 2007 Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its thirteenth session.

²²⁶ CDM-styrelsens webbplats den 16 september 2010.

En rad EU-direktiv med klimatpolitiska motiv har införts inom till exempel miljö-, energi-, transport- och jordbruksområdena. Direktiv om el från förnybara källor, om energiprestanda i byggnader och om handel med utsläppsrätter är några av dessa direktiv.

EU:s arbete med genomförandet av Kyotoprotokollet

EU har haft och har en pådrivande roll i det internationella klimatarbetet, bland annat när det gällde att se till att Kyotoprotokollet kunde träda i kraft. EU godkände Kyotoprotokollet genom beslut i ministerrådet i april 2002.²²⁷ EU lämnade i samband med sitt godkännande av protokollet en särskild förklaring om att EU:s kvantifierade åtagande om minskning av utsläpp, 8 procent fram till 2012 jämfört med 1990 års nivå, kommer att fullgöras genom åtgärder av gemenskapen och dess medlemsstater inom deras respektive behörighetsområde.²²⁸ Detta innebar att man i EU kom överens om en intern fördelning av utsläppsåtaganden för medlemsländerna, i syfte att uppnå det gemensamma åtagandet enligt Kyotoprotokollet. Detta kallas EU:s bördefördelning. Resultatet av bördefördelningen innebär för Sveriges del att utsläppen tillåts öka med 4 procent jämfört med 1990 års nivåer.

Handelssystemet för utsläppsrätter och länkdirektivet

EU:s system för handel med utsläppsrätter (Emission Trading Scheme, ETS) är ett instrument för att nå EU:s samlade åtagande enligt Kyotoprotokollet och för att nå EU:s mål om 20 procents utsläppsminskningar till år 2020. ETS är det första större handelssystemet för växthusgaser i världen. Inom EU har utsläppsenheter, eller som det oftare kallas utsläppsrätter, tilldelats varje medlemsland för perioden 2008–2012 enligt en särskild bördefördelning. En viss mängd av ett medlemslands totala antal utsläppsrätter tilldelas varje handelsperiod anläggningar som orsakar utsläpp.²²⁹ Anläggningarna ska delta med dessa utsläppsrätter i ETS. ETS startades i januari 2005.²³⁰

²²⁷ 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.

²²⁸ Europeiska gemenskapens förklaring i enlighet med artikel 24.3 i Kyotoprotokollet, se bilaga III till rådets beslut 2002/358/EG, tredje stycket.

²²⁹ Förordningen (2007:742) om ändring i förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter.

²³⁰ Naturvårdsverkets webbplats den 15 mars 2010.

EU enades år 2004 om det så kallade länkdirektivet som reglerar hur utsläppskrediter från CDM och JI kan användas i EU:s handelssystem för utsläppsrätter.²³¹ Länkdirektivet reglerar själva kopplingen av CDM och JI till handelssystemet, det vill säga hur utsläppskrediterna CER och ERU ska hanteras i registersystemen och hur parter och företag kan använda dem för att klara sina åtaganden.²³²

Förändringar inför perioden efter 2012

I december 2008 antog EU ett nytt klimat- och energipaket med målet att EU-länderna ska minska sina utsläpp av växthusgaser med 20 procent till år 2020 jämfört med 1990 års nivå. Målet ska ökas till 30 procent om andra industrialiserade länder gör liknande åtaganden.²³³ Energi- och klimatpaketet innebär att EU till år 2020 ska minska utsläppen av koldioxid med minst 20 procent, öka andelen förnybar energi till minst 20 procent samt spara energi motsvarande 20 procent av konsumtionen.

EU:s mål innebär för Sveriges del att de svenska utsläppen för den icke-handlande sektorn ska minska med 17 procent till 2020 jämfört med 2005. Naturvårdsverket bedömer att Sverige enligt den senaste nationella prognosen kommer att klara sina åtaganden om 17 procent minskade utsläpp utan att använda utsläppskrediter från andra länder.

För att nå målen i energi- och klimatpaketet har medlemsländerna även fattat beslut om ny och ändrad EU-lagstiftning. Ett direktiv som ändrats är det som gäller handeln med utsläppsrätter.²³⁴ Ändringsdirektivet reglerar bland annat hur handeln med utsläppsrätter ska ske inom EU efter 2012. En följd av denna reglering är att Europeiska kommissionen under 2010 har offentliggjort hur många utsläppsrätter som får utfärdas varje år från 2013.

²³¹ 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. Länkdirektivet innebar således ändringar i det ursprungliga så kallade handelsdirektivet.

²³² *De projektbaserade mekanismerna enligt Kyotoprotokollet och länkdirektivet*, Ds 2005:19.

²³³ *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat*. Prop. 2008/09:162.

²³⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 2003/87/EG i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapssystemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser.

Ändringsdirektivet innehåller även bestämmelser om hur tillgodohavanden av utsläppskrediter (CER och ERU) från perioden 2008–2012 ska kunna utnyttjas från och med 2013. Enligt direktivet har parter och företag olika möjligheter:

- Begäran om utfärdande av motsvarande antal utsläppsrätter som verifierade CER/ERU t.o.m. 2012 att gälla från 2013.
- Utbyte av CER/ERU som verifieras från 2013 från projekt registrerade före 2013 mot utsläppsrätter att gälla från 2013.
- Utbyte av CER som härrör från nya projekt i de minst utvecklade länderna och verifieras från 2013 mot utsläppsrätter att gälla från 2013.²³⁵

Eftersom det inte blev något nytt klimatavtal i Köpenhamn i december 2009 får parter och företag även använda tillgodohavanden från projekt för att minska utsläpp i enlighet med överenskommelser som slutits med länder utanför EU.

Förutom de ovannämnda reglerna anges i ändringsdirektivets preambel vilken inriktning en eventuell användning av utsläppskrediter (CER och ERU) bör ha efter 2012. Det står till exempel att användningen av CER och ERU bör vara förenlig med gemenskapens mål för andelen förnybar energi och bör främja energieffektivitet, innovation och teknisk utveckling.²³⁶ Det står vidare att det är viktigt att utsläppskrediterna motsvarar verkliga, verifierbara, ytterligare och permanenta utsläppsminskningar som även medför tydliga fördelar när det gäller hållbar utveckling. EU bör enligt preambeln införa ett förfarande som gör det möjligt att utesluta vissa projekttyper.²³⁷ Vidare anges i preambeln att det är lämpligt att ge garantier för att utsläppskrediter från projekt som startas i de minst utvecklade länderna efter 2012 kommer att godkännas även om inget internationellt avtal ingåtts.²³⁸

²³⁵ *Ändringar i systemet för handel med utsläppsrätter*, prop. 2009/10:28.

²³⁶ Preambelns punkt 28.

²³⁷ Preambelns punkt 29.

²³⁸ Preambelns punkt 31. EU hänvisar i ett särskilt dokument till FN:s definition av minst utvecklade länder (hämtat från FN:s webbplats den 30 augusti 2010.) EU-dokumentets titel: *Definition of Least Developed Countries in the context of Article 11a(4) of Directive 2009/29/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009, amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the greenhouse gas emission allowance trading scheme of the Community (O.J. L 140, 5.6.2009, p.77).*

EU vill reformera CDM

Av EU:s strategi för det fortsatta globala klimatarbetet²³⁹ och av uttalanden från klimatkommissionären²⁴⁰ framgår att kommissionen anser att CDM bör reformeras och på sikt ersättas av andra marknadsbaserade mekanismer. CDM anses ha brister bland annat när det gäller miljöintegritet och effektivitet. Kommissionen vill se institutionella och administrativa förändringar av CDM och en tydligare inriktning mot de minst utvecklade länderna. Kommissionen föreslår att EU med sitt utsläppshandelssystem som bas tar initiativ både till reformeringen av CDM och till utvecklingen av nya marknadsbaserade mekanismer.

EU-kommissionen påbörjade under hösten 2010 arbetet med att ta fram ett förslag om att införa restriktioner för användningen av utsläppskrediter från så kallade industrigasprojekt.²⁴¹ Anledningen är att kritik framförts om att denna typ av CDM-projekt inte är additionella.

Både kommissionens uttalanden om att CDM bör avvecklas och kommande förslag om restriktioner för utsläppskrediter från vissa typer av projekt har mötts av kritik från företag och organisationer som handlar på den så kallade koldioxidmarknaden. Marknadens aktörer har framfört att de anser att kommissionens agerande skapar osäkerhet och förhindrar nya investeringar för att minska utsläppen av växthusgaser.²⁴²

²³⁹ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - International climate policy post-Copenhagen: Acting now to reinvigorate global action on climate change.* Brussels, 9.3.2010 COM(2010) 86 final.

²⁴⁰ Connie Hedegaard, European Commissioner for Climate Action; *Carbon markets as a source of longterm finance.* Speech/10/408. Geneva Dialogue on Climate Financing, Geneva 3 September 2010.

²⁴¹ European Commission, memo/10/391 och memo/10/387.

²⁴² Öppet brev från IETA (International Emissions Trading Association) till EU:s klimatkommissionär, 24 augusti 2010.

Bilaga 2 CDM-processen

Hur genomförs klimatprojekt i andra länder?

Det finns inom FN ett omfattande system för godkännande av projekt och verifiering och utfärdande av utsläppskrediter.²⁴³ Vi beskriver här hur ett CDM-projekt genomförs. JI-projekt genomförs på liknande sätt.

Ett klimatprojekt har sin grund i projektidéer som kommer ifrån en projektutvecklare eller en projektägare (punkt 1, figur 5). Idéerna sprids genom mässor och nätverk eller genom annonser/anbud från projektägaren/projektutvecklaren. Energimyndigheten som köpare av utsläppskrediter kan också annonsera sitt intresse av förvärv av utsläppskrediter, men det förekommer numera i mindre utsträckning.

Projektidén bakom CDM-projektet beskrivs och identifieras vanligtvis i ett dokument kallat Project Idea Note (PIN), som innehåller den grundläggande informationen om projektet (punkt 2, figur 5).

Utifrån identifieringen av projektet utvecklas sedan en projektbeskrivning, kallad Project Design Document (PDD) som innehåller detaljerad information om projektet, bland annat den förväntade volymen av utsläppskrediter under projektets livslängd (punkt 3, figur 5). I projektbeskrivningen anges också om projektet ska löpa över en tioårsperiod eller tre gånger sju år, det vill säga 21 år.

Projektet ska sedan godkännas av värdlandets officiella projektmyndighet²⁴⁴ (punkt 4, figur 5). Detta godkännande innebär att värdlandet intygar att landet har ratificerat Kyotoprotokollet, att deltagandet i det aktuella CDM-projektet är frivilligt samt att projektet bidrar till en hållbar utveckling i värdlandet.

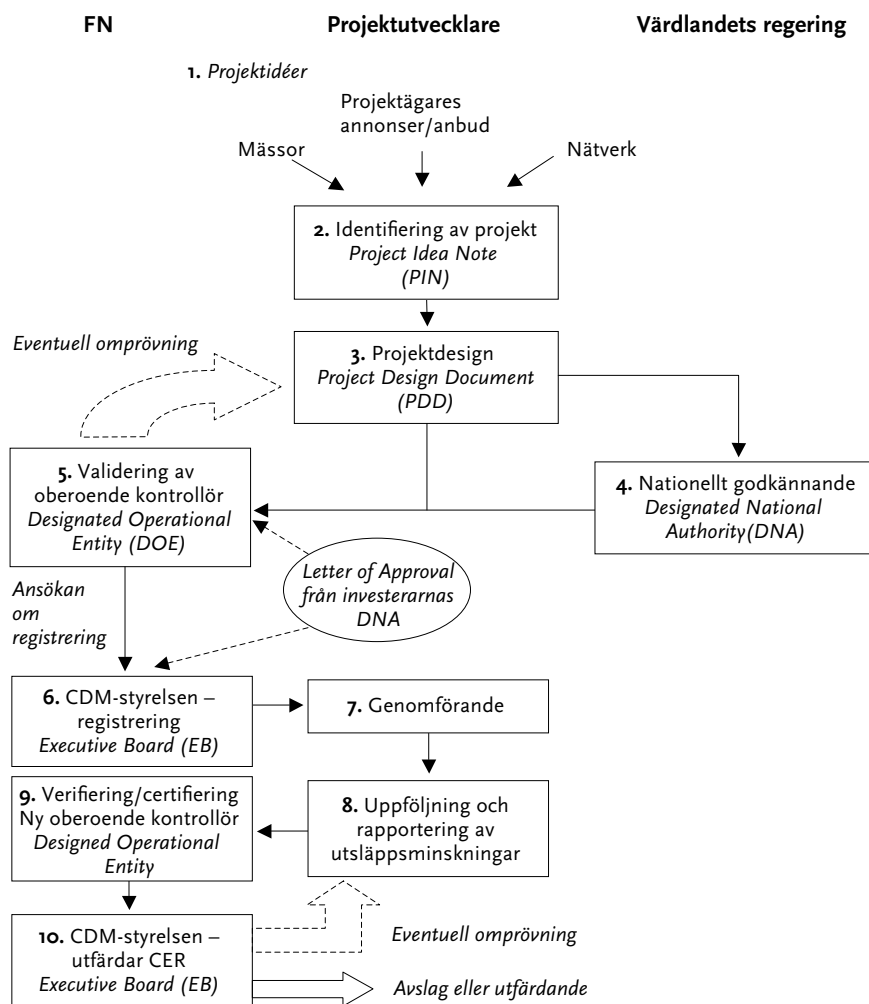
FN:s validering/godkännande inleds av en oberoende kontrollör, som är ackrediterad av FN (punkt 5, figur 5). Den oberoende kontrollören granskar projektbeskrivningen (PDD) och att det finns ett godkännande (så kallat Letter of Approval, LoA) från värdlandets officiella projektmyndighet.

²⁴³ På FN:s webbplats (UNFCCC) finns de officiella dokument för varje CDM- och JI-projekt som FN kräver, exempelvis projektbeskrivningar (PDD). Webbplatsen är dock svårtillgänglig.

²⁴⁴ Projektmyndigheten kallas Designated National Authority (DNA) för godkännande av CDM-projekt.

För att de verifierade utsläppskrediterna i ett senare skede ska kunna överföras till investerarlandet, köparen, krävs även ett godkännande (LoA) från investerarlandets officiella projektmyndighet, i Sveriges fall Energimyndigheten. Detta godkännande sker oftast i samband med att ett godkännande (LoA) utfärdas från värdlandet, men det kan även ske senare, till och med efter registrering. Projektbeskrivningen publiceras offentligt i 30 dagar, för att inhämta synpunkter från länder och andra intressenter. Den oberoende kontrollören bedömer därefter om projektet kan godkännas eller ifall ett nytt omarbetat dokument med kompletteringar behöver begäras in från projektutvecklaren eller projektägaren.

Figur 5. CDM-processen



Källa: Riksrevisionens bearbetning

När projektbeskrivningen är godkänd av den oberoende kontrollören skickar kontrollören en begäran om registrering till CDM-styrelsen (punkt 6, figur 5). Vid begäran om registrering bifogas en valideringsrapport, den granskade projektbeskrivningen samt ett godkännande från värdlandet (LoA). Oftast bifogas även ett godkännande (LoA) från investerarlandets officiella projektmyndighet. CDM-styrelsen beslutar sedan ifall projektet kan registreras.

När FN genom CDM-styrelsen har godkänt projektet kan projektet börja generera utsläppskrediter (punkt 7, figur 5).

För att sedan kunna erhålla utsläppskrediter måste projektutvecklaren/ projektägaren bevisa att utsläppsminskningar faktiskt har skett (punkt 8, figur 5).

Därefter ska dessa utsläppsminskningar verifieras och certifieras av en oberoende ackrediterad kontrollör (punkt 9, figur 5), vilket inte får vara samma kontrollör som granskade projektbeskrivningen inför registreringen. Verifiering och certifiering sker löpande, vanligtvis årligen, under ett projekts livstid.

Slutligen är det CDM-styrelsen som godkänner och utfärdar utsläppskrediterna (punkt 10, figur 5). Först efter att CDM-styrelsen har utfärdat utsläppskrediterna kan dessa överföras till den eller dem som genom avtal förbundit sig att förvärva utsläppskrediterna. CDM-styrelsen kan dock även avslå en begäran om utfärdande eller begära omprövning av de verifierade utsläppskrediterna.

Bilaga 3 Alternativa tolkningar av och räkneexempel för etappmålet

Det nationella etappmålet till 2020 innebär att utsläppen ska minska med 20 miljoner ton jämfört med 1990 års nivå. Detta mål gäller enbart den icke-handlande sektorn. En tredjedel av minskningen ska uppnås med hjälp av utsläppskrediter. Eftersom det inte är fastlagt i vilken takt utsläppen ska minskas, hur stora utsläppsminskningarna ska vara under perioden fram till 2020 eller när perioden ska börja, redogör vi nedan för några möjliga tolkningar och räkneexempel utöver de två ytterligheter som vi visar i kapitel 3. Inledningsvis presenterar vi ett av Energimyndighetens räkneexempel och därefter två tolkningar som också är möjliga med den formulering av målet som finns i klimatpropositionen. Dessa exempel ligger mellan ytterligheterna 6,7 miljoner och 100 miljoner utsläppskrediter. Den totala kostnaden för att uppnå etappmålet blir då lägst 670 miljoner och högst 10 miljarder kronor, med ett antagande om ett pris på 10 euro per utsläppskredit.²⁴⁵

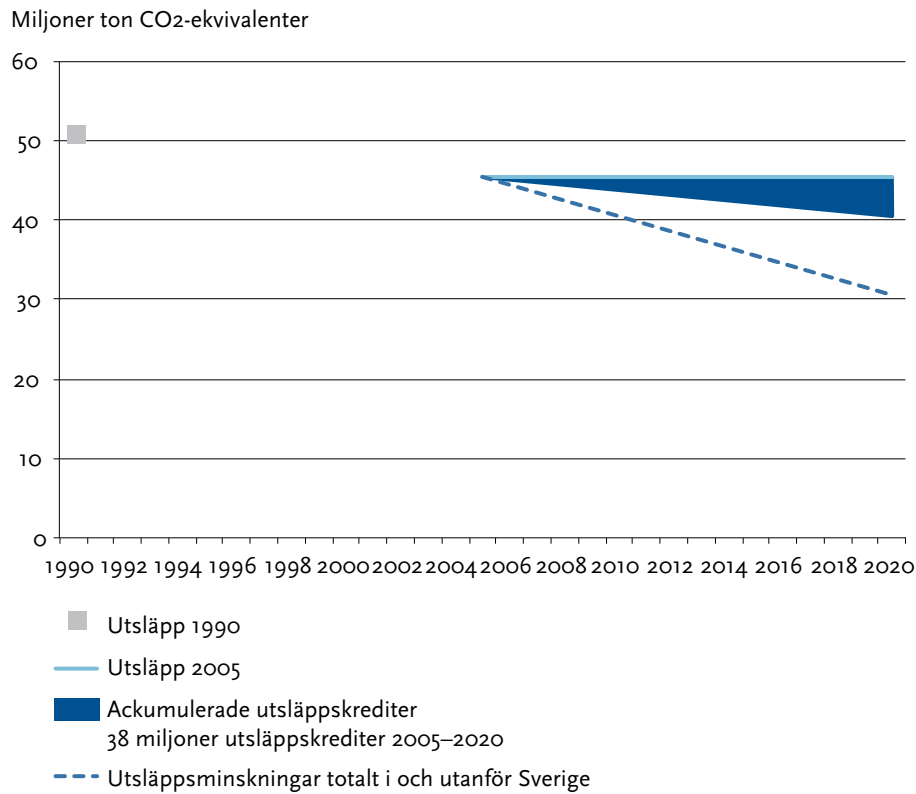
Energimyndighetens räkneexempel

I Energimyndighetens ena räkneexempel är startåret för utsläppsminskningar i andra länder 2005. Om startåret är 2005 uppgår behoven enligt myndigheten till 38 miljoner utsläppskrediter 2005–2020.²⁴⁶ Utifrån ett antaget pris på 10 euro per utsläppskredit skulle det innebära en skattad totalkostnad för den tredjedel av etappmålet som får nås med hjälp av utsläppskrediter på cirka 3,8 miljarder kronor.

²⁴⁵ Enligt Naturvårdsverket är detta antagande om pris relativt lågt.

²⁴⁶ Pm från Energimyndigheten till Miljödepartementet daterat den 10 juni 2010.

Figur 6. Ackumulerade utsläppskrediter 2005–2020 samt linjära utsläppsminskningar totalt i och utanför Sverige för den icke-handlande sektorn jämfört med 2005-års utsläpp (Energimyndighetens räkneexempel).



Källa: Energimyndigheten och Naturvårdsverket. Uppgifterna har bearbetats av Riksrevisionen.

Möjliga alternativa tolkningar

Vi presenterar nedan ytterligare två tolkningar för perioden 2013–2020 med två olika beräkningsmetoder för det första alternativet. Riksdagen har beslutat att delmålet 2008–2012, som ska klaras utan användning av utsläppskrediter, ligger fast. Det är därför möjligt att anta att etappmålet till 2020 gäller perioden 2013–2020 med 1990 som referensår.

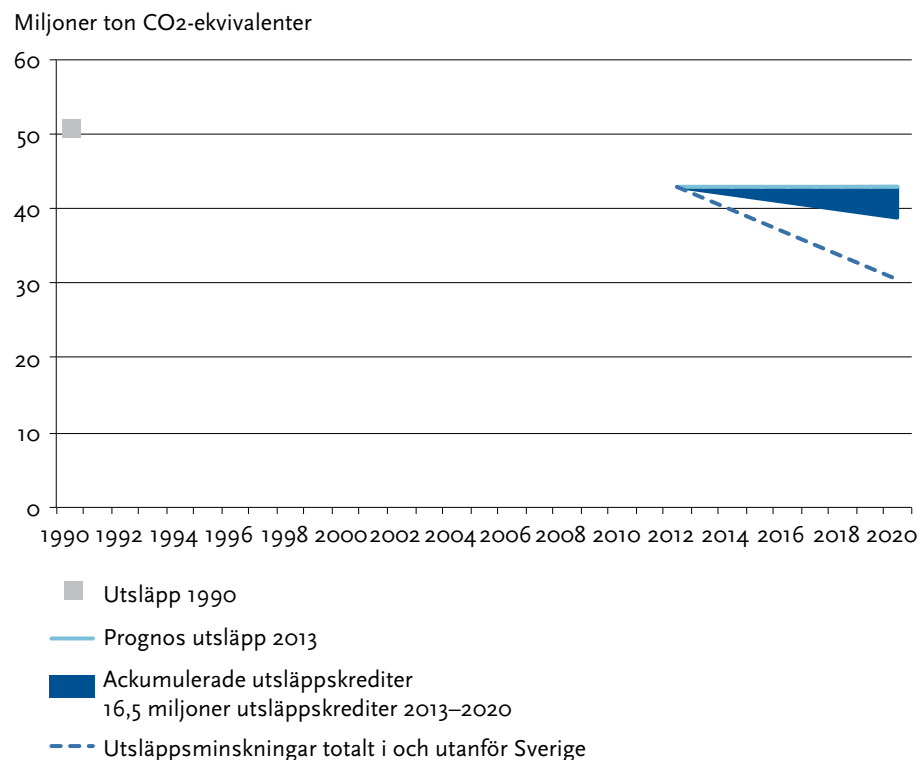
Alternativ 1: Utsläppsminskningar under perioden 2013–2020

I detta alternativ nås etappmålet år 2020 genom årliga utsläppsminskningar successivt 2013–2020. Om vi utgår från att utsläppen år 2013 är cirka 42,9 miljoner ton²⁴⁷ och att utsläppen minskar linjärt till 30,5 miljoner ton år 2020,

²⁴⁷ Naturvårdsverkets beräkning baserad på att Sveriges tak för utsläpp utanför den handlande sektorn för år 2013 motsvarar 2008 års utsläpp.

så innebär det att utsläppen minskar med totalt cirka 50 miljoner ton.²⁴⁸ En tredjedel av de totala utsläppsminskningarna motsvarar ett behov av cirka 16,5 miljoner utsläppskrediter. Det skulle, med ett antagande om ett pris på 10 euro per utsläppskredit, innebära en totalkostnad för den tredjedel av etappmålet som får nås med hjälp av utsläppskrediter på 1,7 miljarder kronor.

Figur 7. Ackumulerade utsläppskrediter 2013–2020 samt linjära utsläppsminskningar totalt i och utanför Sverige för den icke-handlande sektorn jämfört med 2013.



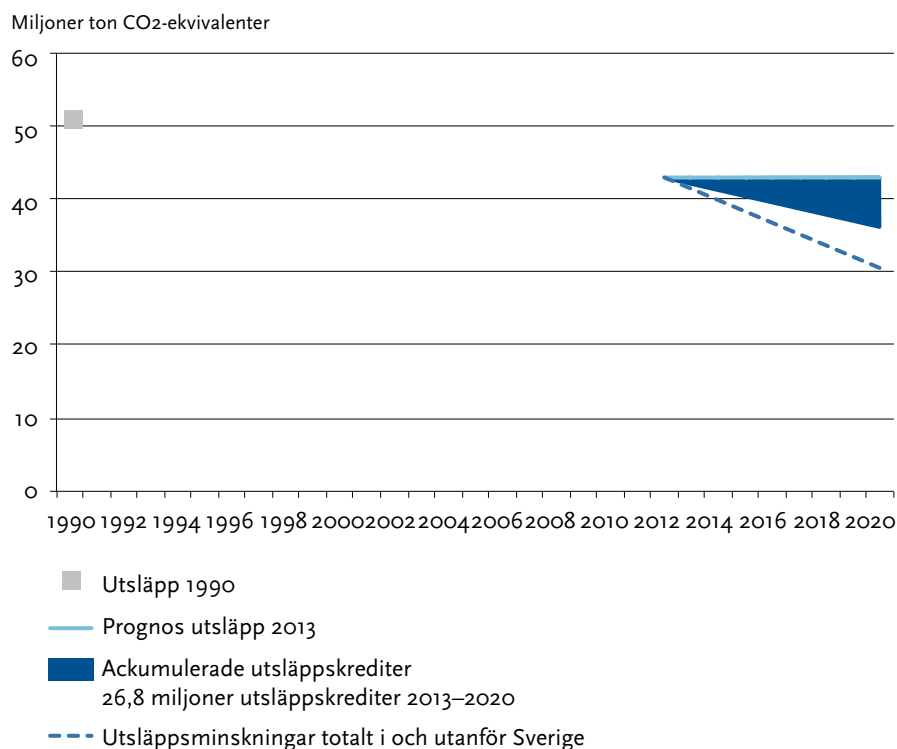
Källa: Naturvårdsverket. Uppgifterna har bearbetats av Riksrevisionen.

Det finns ytterligare sätt att beräkna hur många utsläppskrediter som behövs under samma period. En beräkning utgår i stället från att antalet utsläppskrediter ökar successivt till 6,7 miljoner år 2020. Om behovet av utsläppskrediter ska öka linjärt från 2013 innebär detta att staten skulle behöva totalt högst 26,8 miljoner utsläppskrediter.²⁴⁹ Det skulle, med ett antagande om ett pris på 10 euro per utsläppskredit, innebära en totalkostnad om 2,7 miljarder kronor.

²⁴⁸ $42,9 - 30,5 = 12,4$ miljoner ton gånger $8 \text{ år}/2 = 49,6$ miljoner ton.

²⁴⁹ $6,7$ miljoner ton gånger $8 \text{ år}/2 = 26,8$ miljoner ton.

Figur 8. Ackumulerade utsläppskrediter 2013–2020 samt linjära utsläppsminskningar totalt i och utanför Sverige för den icke-handlande sektorn jämfört med 2013 (beräkning utifrån successiv ökning av utsläppskrediterna).



Källa: Naturvårdsverket. Uppgifterna har bearbetats av Riksrevisionen.

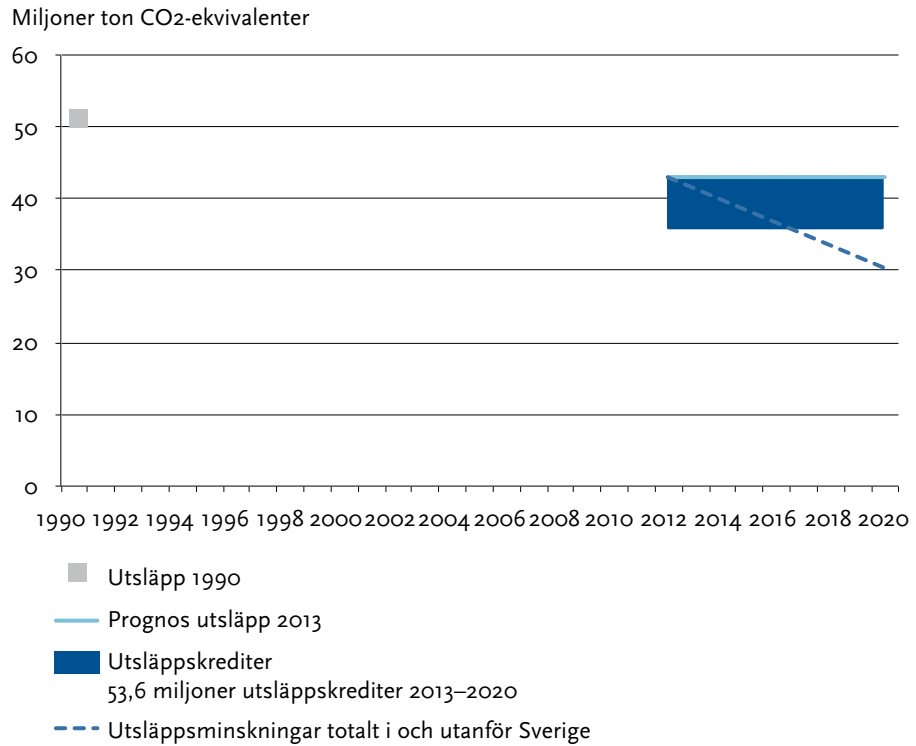
Alternativ 2: 6,7 miljoner utsläppskrediter årligen

En tolkning utifrån *Sveriges femte nationalrapport om klimatförändringar* är att staten högst får använda cirka 6,7 miljoner utsläppskrediter per år.²⁵⁰ Från vilket år detta gäller har regeringen inte beslutat, men vi har i detta alternativ valt att redovisa utfallet för perioden 2013–2020. Det totala behovet av utsläppskrediter kan då bli högst 53,6 miljoner.²⁵¹ En skattad totalkostnad för den tredjedel av etappmålet som får nås med hjälp av utsläppskrediter blir då 5,4 miljarder kronor. Om startåret är tidigare än 2013 blir behovet av utsläppskrediter och kostnaderna för dessa högre.

²⁵⁰ *Sveriges femte nationalrapport om klimatförändringar*, Miljödepartementet, Ds 2009:63, s. 34. En annan tolkning utifrån nationalrapporten är att staten högst får använda cirka 6,7 miljoner utsläppskrediter 1990–2020. Tabell 5.29, s. 71.

²⁵¹ 6,7 miljoner ton gånger 8 år = 53,6 miljoner ton.

Figur 9. Ackumulerade utsläppskrediter 2013–2020 enligt ett årligt behov av utsläppskrediter om 6,7 miljoner samt linjära utsläppsminskningar totalt i och utanför Sverige för den icke-handlande sektorn jämfört med 2013 (möjlig tolkning enligt Sveriges femte nationalrapport).



Källa: Naturvårdsverket. Uppgifterna har bearbetats av Riksrevisionen.

Bilaga 4 Tabeller över förväntade leveranser

Tabell 4. Ingångna köpeavtal gällande CDM- och JI-projekt från 2002 till och med 30 juni 2010 samt förväntade utsläppskrediter enligt avtal och antal levererade utsläppskrediter t.o.m. 2009.

CDM- och JI-projekt	Ingått avtal år	Enligt avtal t.o.m. 2020	Enligt avtal t.o.m. 2009	Levererade t.o.m. 2009
Tamil Nadu	2003	400 000	210 000	88 000
Santa Elisa	2004	225 000	189 000	189 000
Vale e Rosario	2004	84 000	84 000	84 000
Moema	2004	44 000	44 000	44 000
Timisoara	2005	119 000 ¹⁾	53 000 ²⁾	0
Viri Nigula	2006	105 000 ¹⁾	91 000 ²⁾	0
Gansu 1046	2006	189 000	55 000 ³⁾	0
Gansu Yumen 1081	2006	53 000	39 000 ³⁾	5 000
Datang-portfölj	2008	268 000	0	0
Gohua-portfölj	2008	86 000	0	0
Huadin-portfölj	2008	135 000	0	0
Tieling	2009	55 000	0	0
Tongliao	2009	120 000	0	0
Boxing	2009	100 000	0	0
Sungai Kerling, Malaysia	2009	70 000	0	0
Rwanda (Mugonero etc.)	2009	553 000	0	0
Rwanda (Shyira etc.)	2009	536 000	0	0
A Roang Vietnam	2010	200 000	0	0

Forts.

Forts

CDM- och JI-projekt	Ingått avtal år	Enligt avtal t.o.m. 2020	Enligt avtal t.o.m. 2009	Levererade t.o.m. 2009
Dark Pring Vietnam	2010	220 000	0	0
Sao Hill Energy Tanzania	2010	407 000	0	0
Sotravic Mauritius	2010	660 000	0	0
Aerowatt Mauritius	2010	210 000	0	0
Summa		4 839 000	765 000	410 000

- 1) Reviderat köpeavtal 2010 där antal utsläppskrediter har skrivits ned.
- 2) Beräknade utsläppsminskningar enligt ursprungliga avtalets projektbeskrivning (PDD)
- 3) Beräknade utsläppsminskningar enligt avtalets projektbeskrivning (PDD)

Källa: Köpeavtal för CDM- och JI-projekt samt Energimyndighetens årsredovisning 2009. Data bearbetade av Riksrevisionen. Data är avrundade till närmaste 1 000-tal.

Tabell 5. Ingångna avtal genom fonder från 2002 till och med 30 juni 2010 samt antal utsläppskrediter enligt avtal och antal levererade utsläppskrediter t.o.m. 2009.

Fonder	Ingått avtal år	Enligt avtal t.o.m. 2020	Enligt avtal t.o.m. 2009	Levererade t.o.m. 2009
PCF	2000	1 415 000	654 000 ¹⁾	166 000
TGF	2003	381 000	5 000	5 000
MCCF	2006	200 000	0	0
APCF	2007	856 000	22 000	5 000
FCF	2009	2 250 000	0	0
Summa		5 102 000	681 000	176 000

- 1) Förväntade och faktiska utsläppsminskningar, enligt PCF Generation Report 2009-12-23.

Källa: Fondrapporter samt Energimyndighetens årsredovisning 2009. Data bearbetade av Riksrevisionen. Data är avrundade till närmaste 1 000-tal.

Riksrevisionen har utgått från de ursprungliga avtalen om förväntade utsläppsminskningar enligt projektbeskrivningar i avtalen. Någon annan dokumentation av förväntade leveranser från projekten finns inte hos Energimyndigheten. Däremot har flera fonder dokumenterat justeringar i förväntade leveranser av utsläppskrediter.

Bilaga 5 Skattning av kostnader

Riksrevisionen har i kapitel 4 skattat de totala kostnaderna för statens köp av utsläppskrediter. Både Energimyndighetens interna och externa kostnader ingår i vår skattning.

Externa kostnader för förvärv av utsläppskrediter har vi skattat genom att Energimyndighetens förväntade slutliga leveranser av utsläppskrediter för de bilaterala projekten har multiplicerats med priset per utsläppskredit enligt köpeavtalen. Priset per utsläppskredit noteras i köpeavtalen antingen i euro eller i dollar. Riksrevisionen har skattat valutakurserna så att 1 euro = 10 kronor och 1 dollar = 7 kronor. För fonderna har Riksrevisionen räknat med hur mycket pengar Energimyndigheten hittills tecknat kontrakt för. För att räkna ut priset per utsläppskredit har vi använt ett genomsnitt av det förväntade antalet levererade utsläppskrediter enligt Energimyndighetens årsredovisning för 2009.²⁵²

De interna kostnaderna för förvärven har skattats dels genom Energimyndighetens bedömning av personalstyrkan²⁵³ för åren 2002–2005, dels via Energimyndighetens ekonomisystem och tidrapporteringssystem för perioden 2006–2010. Personalkostnaderna har vi skattat genom att räkna ut en timkostnad per person och därefter multiplicera med antalet timmar som personen arbetat.²⁵⁴

Timkostnaderna har vi räknat ut genom att använda personalens månadslöner.²⁵⁵ Månadslönerna har räknats om till årslöner. Årslönen har därefter beräknats per debiterbar timme, vilket har skattats till 1 600 timmar

²⁵² ER 2010:01 Årsredovisning 2009.

²⁵³ Energimyndighetens översikt över personal 1999–2010 daterad den 9 augusti 2010.

²⁵⁴ Vid beräkning av kostnaderna för direkta förvärv har tid som lagts ned på konton som berör den direkta CDM- och JI-verksamheten använts. När motsvarande beräkningar gjorts för närliggande verksamheter har andra närliggande konton använts.

²⁵⁵ I några fall har Riksrevisionen saknat uppgifter för några månadslöner. I dessa fall har en skattad månadslön använts.

per år. Sociala avgifter och overheadkostnader²⁵⁶ har därefter lagts till. Vi har i detta arbete tagit hjälp av Riksrevisionens årliga revisorer.

Vi har även skattat lönekostnader från Miljödepartementet på 20 procent av en heltid efter information från Miljödepartementet.²⁵⁷

Riksrevisionen har även skattat kostnader för verksamheter som är nära knutna till CDM- och JI-verksamheten, exempelvis förhandlingsarbete och stöd till svenska företag. Dessa kostnader är begränsade till de som Energimyndighetens klimatenhet haft. Dessa kostnader utgörs främst av personalkostnader.

²⁵⁶ Overheadkostnaderna är för Energimyndigheten som helhet 75 procent under perioden 2006–2010. Enligt ett e-postmeddelande från Energimyndigheten den 21 september 2010 bedöms klimatenhetens overheadkostnad vara 55 procent under samma period. Riksrevisionen har valt att använda klimatenhetens overheadkostnader i sina beräkningar.

²⁵⁷ E-post från Miljödepartementet den 29 oktober 2010.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

- 2010 2010:1 Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning
- 2010:2 Regeringens försäljning av Vasakronan
- 2010:3 Från många till en – sammanslagningar av myndigheter
- 2010:4 Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning
- 2010:5 Arbetspraktik
- 2010:6 Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter
- 2010:7 Inställda huvudförhandlingar i brottmål
- 2010:8 Sveaskog AB och dess uppdrag
- 2010:9 En förändrad sjukskrivningsprocess
- 2010:10 Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare
- 2010:11 Enhetlig beskattning?
- 2010:12 Riksrevisorernas årliga rapport 2010
- 2010:13 Säkerheten i statens betalningar
- 2010:14 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition
- 2010:15 AB Svensk Exportkredit
- 2010:16 Underhåll av järnväg
- 2010:17 Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar. En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare
- 2010:18 Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats?
- 2010:19 Förberedelsearbetet i apoteksreformen
- 2010:20 Den nordiska stridsgruppen 2008 - en del av EU:s snabbinsatsförmåga
- 2010:21 Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion?
- 2010:22 Underhållsstödet – för barnens bästa?
- 2010:23 Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?
- 2010:24 Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete

- 2010:25 Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?
- 2010:26 Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet
– ett bättre samarbete ger högre utbyte
- 2010:27 Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom
infrastrukturområdet
- 2011 2011:1 Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen
– omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
- 2011:2 Använder lärosätena resurserna effektivt?
Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
- 2011:3 Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
- 2011:4 IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt
prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
- 2011:5 Statliga IT-projekt som överskrider budget
- 2011:6 Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
- 2011:7 Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har granskat statens köp av utsläppskrediter, som är en central del av klimatpolitiken. Utsläppskrediterna kommer från så kallade CDM- och JI-projekt i andra länder som syftar till att minska utsläppen av växthusgaser till lägre kostnader än i Sverige. Utsläppskrediterna får användas för att nå Sveriges nationella etappmål om utsläppsminskningar till år 2020. Etappmålet gäller de verksamheter som inte omfattas av EU:s handelssystem. En tredjedel av målet ska nås genom köp av utsläppskrediter.

Granskningen visar att regeringen inte har klargjort hur många utsläppskrediter som ska köpas och när. Därmed saknas underlag för att bedöma om anslagen, totalt 1,6 miljarder, är för höga, för låga eller rimliga. Kostnaden kan vara som lägst 670 miljoner och som högst 10 miljarder kronor.

Statens köp av utsläppskrediter genomförs inte tillräckligt effektivt och transparent. Energimyndigheten saknar i många fall dokumentation av sitt arbete med både riskhantering och uppföljning. Rapporteringen till riksdagen är bristfällig och ger ingen samlad bild av hur utsläppskrediterna ska bidra till att nå målet.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-245-8

Beställning:

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

Fax: 08-517 141 00

publikationsservice@riksrevisionen.se