

Riksrevisionens styrelses redogörelse om utsläppsrätter

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens och ansvariga myndigheters rapportering och hantering av Sveriges nationella innehav och kommande överskott av utsläppsrätter. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? – Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter*.

Sverige kommer med nuvarande åtgärder att minska utsläppen av växthusgaser med ca 10 % för perioden t.o.m. 2012. Detta medför att Sveriges internationella åtagande enligt Kyotoprotokollet och EU:s bördefördelning, som tillåter Sverige att öka utsläppen med 4 %, kommer att klaras med god marginal. Tilldelningen av utsläppsrätter grundas på att Sverige får öka utsläppen medan den officiella prognosen och utfallet hittills visar att Sverige i stället minskar utsläppen. Det innebär att Sverige får ett kommande överskott av utsläppsrätter som enligt Kyotoprotokollet kan annulleras, säljas eller sparas. Hanteringen av överskottet är avgörande för om Sverige kan sägas uppfylla det mer ambitiösa nationella delmål som antagits t.o.m. 2012. Om delmålet ska nås måste utsläppsrätter motsvarande skillnaden mellan +4 (Kyotoåtagandet) och minst -4 (det nationella delmålet) annulleras. Om exempelvis hela överskottet skulle säljas, nås inte det nationella delmålet till 2012, trots att utsläppen i Sverige väntas minska ytterligare. Om i stället en förstärkning av statens budget ska prioriteras kan hela eller delar av det kommande överskottet säljas, och intäkterna kan då användas för att finansiera olika statliga åtaganden. Försäljning eller sparande av hela överskottet skulle innebära att Sveriges nationella delmål för perioden 2008 t.o.m. 2012 inte skulle nås.

Styrelsen anser att en redovisning från regeringen vad avser Sveriges samlade nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter och det förväntade kommande överskottet av utsläppsrätter bör vara av intresse för riksdagen. Även en redovisning för hur framtida överskott av utsläppsrätter ska hanteras och effekterna av detta bör vara av intresse. Styrelsen förutsätter att regeringen lämnar en sådan redovisning till riksdagen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund och inledning.....	4
Kyotoprotokollet.....	4
Utsläppsrätter.....	5
Sveriges klimatmål	5
Granskningens inriktning.....	6
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	7
Riksrevisionens rekommendationer.....	11
Styrelsens överväganden	13

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionen överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 20 januari 2010

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Ingrid Carlman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Elisabeth Svantesson (m), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Torsten Lindström (kd) och Birgitta Carlsson (c).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat regeringens och ansvariga myndigheters rapportering och hantering av Sveriges nationella innehav och kommande överskott av utsläppsrätter. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? – Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter* (RiR 2009:21). Rapporten publicerades i december 2009.

Bakgrund och inledning

Klimatförändringen och dess hot mot samhällen är global. Det svenska åtagandet för att minska de globala utsläppen t.o.m. 2012 regleras i Kyotoprotokollet, ett avtal som medger att Sverige får öka utsläppen med 4 %.¹

Kyotoprotokollet

Bakgrunden till Kyotoprotokollet är FN:s ramkonvention om klimatförändringar, även kallad klimatkonventionen, som undertecknades i Rio de Janeiro 1992. Konventionen utgör ramverket för den internationella klimatpolitiken. Klimatkonventionens och det tillhörande Kyotoprotokollets slutmål är att koncentrationen av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som förhindrar en farlig mänsklig störning av klimatsystemet. Konventionen trädde i kraft i mars 1994, och Sverige antog den 1993.² EG antog konventionen i december samma år.³

Kyotoprotokollets parter ska se till att utsläppen av växthusgaser⁴ orsakade av mänsklig aktivitet inte överstiger parternas kvantifierade åtaganden enligt protokollet. Syftet är att parternas sammanlagda utsläpp av växthusgaser ska minska med minst 5 % av 1990 års nivåer för åtagandeperioden från 2008 t.o.m. 2012. Varje part ska senast 2005 ha gjort påvisbara framsteg i uppfyllandet av dess åtaganden enligt protokollet. Som ett resultat av EU:s bördefördelning innebär detta för Sveriges del att utsläppen tillåts öka med 4 % jämfört med 1990 års nivåer. Det finns olika orsaker till att Sverige fick tillåtelse att öka sina utsläpp. En orsak som kan ha haft betydelse är att den planerade avvecklingen av kärnkraften i Sverige var en av utgångspunkterna i fördelningen av bördor mellan EU:s medlemsstater. Enligt den modell som användes för att fördela bördorna beaktades bl.a. bränslemixen i ländernas

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

² SÖ 1993:13, 13 *Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring*, New York den 9 maj 1992; *Proposition om åtgärder mot klimatpåverkan m.m.* (prop. 1992/93:179).

³ Rådets beslut 94/69/EG av den 15 december 1993 om slutande av Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring.

⁴ Tillämpningsområdet omfattar följande växthusgaser uttryckt i koldioxidekvivalenter: koldioxid, metan, lustgas och vissa fluorerade gaser.

energiproduktion och den energiintensiva industrins betydelse. Eftersom Sverige hade för avsikt att avveckla kärnkraften förväntades de svenska utsläppen från energiproduktion öka med 414 % under 1990–2010.

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

Utsläppsrätter

Handel med utsläppsrätter är ett av de styrmedel som enligt Kyotoprotokollet kan användas för att minska utsläppen av växthusgaser. Den ska leda till att utsläpp och utsläppsminskningar får ett pris och att åtgärder för att minska utsläppen därigenom kommer att genomföras där de är billigast.

Systemet med handel av länders tilldelade utsläppsrätter (AAU) styrs av Kyotoprotokollets utsläppstak som har förhandlats fram och beslutats samt av den bördefördelning som har överenskommit mellan EU:s medlemsstater för perioden 2008 t.o.m. 2012.

Det är till stor del upp till länderna själva att välja hur man åstadkommer utsläppsminskningar. Man kan antingen minska utsläppen inom det egna landet eller som komplement genomföra projekt i andra länder och därigenom erhålla utsläppsrätter. För att möjliggöra kostnadseffektiva utsläppsminskningar tillåts även länderna att handla med utsläppsrätter.

I lagtext benämns Sveriges nationella innehav av utsläppsrätter *Kyoto-enheter*. Av pedagogiska skäl använder Riksrevisionen den mer allmänt använda benämningen utsläppsrätter. Det nationella innehavet består till övervägande del av s.k. AAU:er (Assigned Amount Units). Men det ingår också utsläppsrätter genererade ifrån investeringar i andra länder samt utsläppsrätter från sänkkrediter.

I den allmänna debatten behandlas främst de utsläppsrätter som tilldelas de svenska anläggningar som ingår i EU:s handelssystem.

Sveriges klimatmål

Regeringen och riksdagen har beslutat om ett mer långtgående nationellt utsläppsmål än vad Sverige har förbundit sig till internationellt. De svenska utsläppen av växthusgaser ska som ett medelvärde för perioden 2008–2012 vara minst 4 % lägre än utsläppen 1990. Utsläppen ska räknas som koldioxidkvivalenter och omfatta de sex växthusgaserna enligt Kyotoprotokollet och den internationella klimatpanelens (IPCC) definitioner. Delmålet ska uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer.

I anslutning till att riksdagen 1993 godkände klimatkonventionen beslutade den också en nationell strategi med innebörden att koldioxidutsläppen från fossila bränslen 2000 ska stabiliseras till 1990 års nivå för att därefter minska.⁵

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

År 2002 beslutade riksdagen ett delmål fram till 2012 för målet *Begränsad klimatpåverkan*:

Det nationella målet om att minska utsläppen av växthusgaser med minst fyra % ska uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer. Vid kontrollstationen år 2004 avser regeringen, som komplement, överväga ett mål som innefattar de flexibla mekanismerna.

I klimatpropositionen 2009 hänvisade regeringen till delmålet (2008–2012) för miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* och menade att det borde kunna nås.

Granskningens inriktning

Utgångspunkter för Riksrevisionens granskning har varit att Sverige har beslutat att gå före i arbetet med att minska utsläppen av växthusgaser, och att utsläppen i Sverige minskar mer än vad som behövs för att nå åtagandet enligt Kyotoavtalet och det nationella delmålet (för perioden 2008 till 2012). Enligt Kyotoprotokollet kan ett överskott säljas, sparas eller annulleras. Det är ännu oklart hur det förväntade överskottet av utsläppsrätter ska hanteras.

Riksrevisionens granskning syftar till att bedöma om hanteringen och rapporteringen av det kommande överskottet av utsläppsrätter är transparent. Särskilt gäller detta utsläppsminskningarnas bidrag för att minska de globala utsläppen utöver Sveriges Kyotoåtagande, i enlighet med riksdagens nationella miljö kvalitetsmål *Begränsad klimatpåverkan* och dess delmål för perioden 2008–2012.

I granskningen har följande frågor ställts:

- Har regeringen underställt riksdagen frågan om hur det förväntade överskottet av utsläppsrätter ska hanteras?
- Har regeringen och ansvariga myndigheter – Naturvårdsverket och Energi-myndigheten – rapporterat Sveriges innehav av utsläppsrätter och kom-

⁵ Proposition om åtgärder mot klimatpåverkan m.m. (prop. 1992/93:179, bet. 1992/93:JoU19, rskr. 1992/93:361).

mande överskott transparent, särskilt i förhållande till Sveriges nationella klimatmål?

Granskningen gäller rapporteringen av Sveriges samlade nationella innehav och kommande överskott av utsläppsrätter. Den inriktas mot Kyotoprotokollets handelsperiod för 2008 till 2012 och omfattar måluppfyllelsen av Kyoto-protokollet och det svenska delmålet för miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan fram till 2012.

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

Energimyndigheten har ansvar för frågor som berör det svenska utsläppshandelsregistret och rapportering utifrån detta. Myndigheten ska i sitt arbete bidra till att de av riksdagen antagna miljö kvalitetsmålen som är relevanta för energisektorn uppfylls, med ett särskilt fokus på bl.a. målet Begränsad klimatpåverkan. Energimyndigheten ska också rapportera till Miljömålsrådet och ställa samman underlag till sådan rapportering som faller inom myndighetens ansvarsområde.

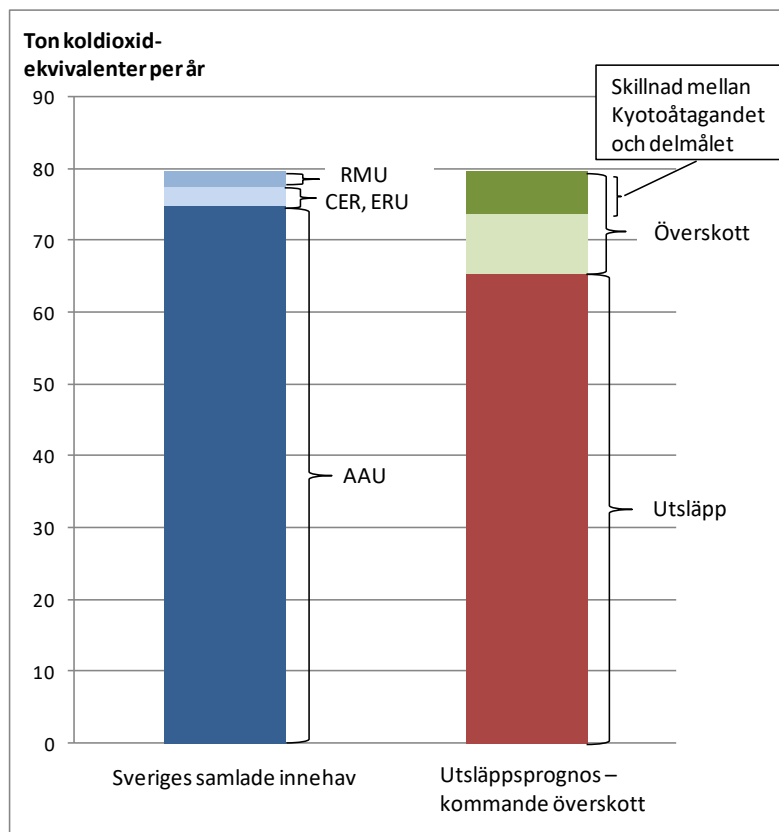
Riksrevisionen gör ingen värdering av de olika handlingsalternativen (sälja, spara eller annullera) när det gäller utsläppsrätter. Däremot undersöker Riksrevisionen frågan om vilka handlingsalternativ som är möjliga om Sveriges delmål (2008–2012) inte prioriteras samt vilka alternativ som är möjliga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

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Den officiella prognosen är att de svenska utsläppen av växthusgaser kommer att minska med nästan 10 % från 1990 till 2010. Det innebär att Kyotoprotokollet, såsom det framförhandlades i EU:s bördefördelning (+4 %), och Sveriges nationella delmål för perioden 2008–2012 (minst –4 %) kommer att uppfyllas. Detta medför att Sverige får ett överskott av nationella utsläppsrätter. Se nedanstående diagram⁶. Det sammanlagda värdet av hela Sveriges

⁶ AAU:er är Sveriges tilldelade utsläppsrätter, inklusive EUA:er, utsläppsrätter som tilldelas svenska anläggningar i EU:s handelssystem. CER:er är utsläppsrätter som genereras från CDM-projekt (projekt inom ramen för mekanismen för ren utveckling). ERU:er är utsläppsrätter som genereras från JI-projekt (projekt inom ramen för gemen-

överskott är svårt att skatta, men det kan komma att uppgå till 7 till 8 miljarder kronor för hela perioden t.o.m. 2012.



Enligt Riksrevisionen måste det kommande överskottet av utsläppsrätter helt eller delvis annulleras för att Sverige ska uppnå det nationella delmålet om utsläppsminskningar. Därmed finns en motsättning mellan övergripande klimatpolitiska föresatser och att sälja eller spara hela överskottet. Valet av handlingsalternativ påverkar effekterna på de globala utsläppen av enskilda medborgares insatser för klimatet. Alternativet att sälja ett kommande överskott av utsläppsrätter innebär att statens budget förstärks, och att intäkterna kan användas för att finansiera olika åtaganden samtidigt som motsvarande utsläpp kan göras i ett annat land. En betydande del av de ansträngningar som har gjorts av svenska medborgare skulle då, enligt Riksrevisionen, i ett klimatperspektiv bli effektlösa. Alternativet att spara ett kommande överskott av

samt utförande). RMU:er är sänkkrediter genererade från projekt som rör kolsänkor (upptag av koldioxid då kol genom fotosyntesen binds i växter).

utsläppsrätter innebär att motsvarande utsläpp kan göras under en kommande period.

Riksrevisionen konstaterar att Kyotoprotokollet och EU-rätten inte ställer krav på öppen redovisning av nationellt innehav av olika typer av utsläppsrätter men anser också att allmänheten enligt offentlighetsprincipen har rätt till information om den statliga verksamheten. Riksrevisionen noterar vidare att EU-rätten innebär vissa sekretesskrav men inte hindrar en samlad redovisning av Sveriges innehav av olika typer av utsläppsrätter.

I Riksrevisionens granskning har det framgått att varken Naturvårdsverket eller Energimyndigheten har publicerat någon sammanställning av Sveriges totala innehav av olika typer av utsläppsrätter. De olika typer av utsläppsrätter som utgör delarna i Sveriges samlade innehav finns tillgängliga i olika offentliga källor, men inte samlade på ett ställe.

Frågan om kommande överskott av utsläppsrätter och konsekvenser av hanteringen av dessa berördes i Naturvårdsverkets och Energimyndighetens gemensamma regeringsuppdrag som avrapporterades i *Kontrollstation 2004*. Alternativet att annullera överskjutande utsläppsrätter berördes dock inte. Efter 2004 har Naturvårdsverket inte rapporterat eller informerat om dessa frågor. I de båda myndigheternas underlag till *Kontrollstation 2008* beskriver myndigheterna samhällsekonomiska konsekvenser av klimatpolitik, men Sveriges kommande överskott av nationella utsläppsrätter ingår inte i analysen.

Naturvårdsverket har inte i sin information till allmänheten upplyst om värdet av överskjutande nationella utsläppsrätter eller om betydelsen av olika handlingsalternativ för måluppfyllelsen av det nationella miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan och dess delmål (2008–2012). Miljömålsrådet har inte berört frågan om kommande överskott av utsläppsrätter i sin rapportering.

Energimyndigheten har endast tagit upp frågan om rapportering respektive hantering av kommande överskott av Sveriges nationella utsläppsrätter i sin rapportering till regeringen i sitt remissvar avseende Klimatberedningens betänkande. Sveriges förväntade överskott av utsläppsrätter bör enligt remissvaret hanteras på ett sätt som skapar rådrum och flexibilitet att möta framtida åtaganden.

Enligt Riksrevisionen behövs uppgifter om det samlade innehavet av utsläppsrätter för att bedöma hur stort Sveriges överskott blir, men regeringen har inte särskilt efterfrågat information från Naturvårdsverket eller Energimyndigheten om värdet av kommande överskott av nationella utsläppsrätter eller om betydelsen av de olika handlingsalternativ som är möjliga givet delmålet t.o.m. 2012 och det nationella miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan.

Eftersom överskottet av utsläppsrätter utgör ett, troligen omfattande, finansiellt värde anser Riksrevisionen att riksdagen bör ges möjlighet att ta ställning till hur överskottet av utsläppsrätter ska hanteras. Det samlade nationella

innehavet av olika typer av utsläppsrätter bör därför enligt Riksrevisionen redovisas för riksdagen och för allmänheten.

I Riksrevisionens granskning har det framgått att regeringen inte har berört innehavet av utsläppsrätter och kommande överskott av utsläppsrätter i *Årsredovisning för staten*. Regeringen har inte heller på annat sätt redovisat Sveriges samlade innehav av olika typer av utsläppsrätter och det kommande överskottet eller dess värde till riksdagen eller till allmänheten.

Riksdagen har inte fått möjligheter att ta ställning till frågan om hur Sverige ska hantera det kommande överskottet av utsläppsrätter. Det finns inte heller någon uttalad avsikt när det gäller hanteringen av överskottet.

Av granskningsrapporten framgår att hanteringen av utsläppsrätter inte har behandlats i klimatpropositioner eller i budgetpropositioner, och vidare att det inte är särskilt rättsligt reglerat vem som är innehavare av statens konton i det svenska utsläppshandelsregistret.

Regeringen har inte informerat, eller gett myndigheterna i uppdrag att informera, allmänheten om Sveriges kommande överskott av utsläppsrätter. Den har inte heller informerat om konsekvenserna av olika alternativ för hanteringen av överskottet för det nationella klimatmålet och dess delmål t.o.m. 2012.

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

Enligt Riksrevisionen är det oklart om Sveriges nationella delmål t.o.m. 2012 kommer att nås, trots de insatser som görs, och att utsläppen minskar utöver det som behövs för att målet ska nås. För att det ska nås måste enligt Riksrevisionen utsläppsrätter motsvarande minst 8 procentenheter annulleras. I 2009 års klimatproposition angav regeringen att delmålet till det nationella miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan t.o.m. 2012 såg ut att nås, utan att nämna att detta beror på hur överskottet hanteras. I och med att regeringen inte gett riksdagen möjligheter att ta ställning till frågan om hur överskottet ska hanteras är det, enligt Riksrevisionen, tvärtom oklart om målet kommer att nås. Detta trots att det har genomförts åtgärder som har lett till att utsläppen i Sverige har minskat ytterligare, utöver delmålet t.o.m. 2012 (minst. – 4 %).

Riksrevisionen konstaterar att det nationella överskottet av utsläppsrätter väntas uppgå till drygt 14 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år, något mer än de totala utsläppen från privatbilismen i Sverige. Olika myndigheter, exempelvis Energimyndigheten, ger tips och råd till allmänheten om vad man bör göra för att bli klimatsmart: ”Ställ bilen och cykla eller gå om du ska en kortare sträcka”, ”Åk kollektivt så ofta du kan”. Det finns också en mängd mindre frivilliga, eller tvingande, styrmedel som från statsmakternas sida

motiveras med att Sverige ska nå klimatmålet och bidra till globala minskningar av utsläppen, exempelvis koldioxidskatt.

Men om överskottet av utsläppsrätter skulle säljas minskar inte de globala utsläppen alls av ytterligare insatser eftersom köparen får tillåtelse att öka sina utsläpp med motsvarande mängd. En betydande del av de ytterligare ansträngningar som har gjorts av svenska medborgare skulle då, i ett klimatperspektiv, bli effektlösa.

Enligt Riksrevisionen leder frånvaron av beslut om hur kommande överskott ska hanteras till att berörda myndigheter och departement har olika uppfattning om hur Sveriges nationella klimatmål ska nås, och vilken betydelse hanteringen av Sveriges kommande överskott av utsläppsrätter har för möjligheterna att nå delmålet. Ett exempel på detta är att Energimyndigheten anser att delmålet t.o.m. 2012 har omprövats.

Riksrevisionen anser vidare att bristen på samsyn utgör en risk för att departementens och myndigheternas insatser för att uppfylla Sveriges klimatpolitik blir motstridiga och därmed mindre effektiva. Bristen på klarhet och samsyn medför också oklarheter om vilka insatser som kommer att behövas för att uppnå det senare nationella delmålet t.o.m. 2020. Detta mål får, till skillnad från delmålet t.o.m. 2012, uppnås med hjälp av köp av utsläppsrätter och användande av kolsänkor.

Riksrevisionens rekommendationer

Med anledning av granskningens slutsatser lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer:

Till regeringen

- Redovisa Sveriges samlade nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter och dessas värde till riksdagen. Detta kan ske i form av en s.k. upplysning i *Årsredovisning för staten*.
- Underställ riksdagen ett förslag till beslut om hantering av det kommande överskottet av utsläppsrätter. För det fall regeringen har för avsikt att skjuta upp ett sådant beslut bör riksdagen informeras.
- Tillse att det regleras rättsligt vem som är kontoinnehavare för statens konton i SUS-registret.⁷
- Tillse att allmänheten får samlad information om Sveriges totala innehav av utsläppsrätter⁸, kommande överskott av dessa samt betydelsen av hanteringen för det nationella klimatmålet och dess delmål till 2012.
- Säkerställ att Energimyndigheten verkar för miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* och dess delmål för perioden 2008 till 2012 genom att till

⁷ Svenskt utsläppsrättssystem, det svenska registret för handel med utsläppsrätter som upprättats vid Energimyndigheten.

⁸ AAU:er inklusive EUA:er (utsläppsrätter som tilldelas svenska anläggningar i EU:s handelssystem), CER:er, ERU:er och RMU:er.

regeringen och Miljömålsrådet rapportera Sveriges samlade nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter.

Till Naturvårdsverket

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

Till Energimyndigheten

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

Styrelsens överväganden

Styrelsen har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? – Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter* (RiR 2009:21) ska överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning härill vill styrelsen anföra följande.

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

Styrelsen vill inledningsvis understryka vikten av att Sverige uppfyller sina åtaganden enligt Kyotoprotokollet, men också att riksdagens mer ambitiösa delmål för 2008–2012 ligger fast. Riksrevisionens granskning av hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter bör enligt styrelsens mening utgöra värdefull information till riksdagen i klimatfrågan och därmed sammanhängande frågor. Detta gäller både för förhållandena under den pågående avtalsperioden t.o.m. 2012 och för arbetet därefter.

Styrelsen vill också framhålla vad som framkommit i granskningen om att överskottet av utsläppsrätter troligen har ett stort finansiellt värde som kan hanteras på olika sätt. Av granskningen framgår också olika alternativa sätt att använda överskottet på och vilken inverkan respektive alternativ kan ha på huruvida klimatmålen nås och på statsfinanserna. En tänkbar effekt vid en eventuell försäljning av utsläppsrätter skulle enligt Riksrevisionen kunna vara att allmänhetens vilja att bidra till att minska de globala utsläppen avtar. Även dessa omständigheter bör utgöra värdefull information till riksdagen.

Styrelsen anser att en redovisning från regeringen vad avser Sveriges samlade nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter och det förväntade kommande överskottet av utsläppsrätter bör vara av intresse för riksdagen. Även en redovisning av hur framtida överskott av utsläppsrätter ska hanteras och effekterna av detta bör vara av intresse. Styrelsen förutsätter att regeringen lämnar en sådan redovisning till riksdagen.