

RiR 2012:27

Utsläppshandel för att begränsa klimatförändringen – fungerar det?



RIKSREVISIONEN



TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2012-12-11

DNR: 31-2012-1550

RIR 2012:27

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

Utsläppshandel för att begränsa klimatförändringen – Fungerar det?

Riksrevisionen har i samarbete med andra nationella revisionsorgan granskat den europeiska handeln med utsläppsrätter i sju stater, inklusive Sverige.

Den gemensamma granskningen fokuserar på genomförandet och tillämpningen av EU:s handelssystem för utsläppsrätter samt Kyotoprotokollets flexibla mekanismer CDM och JI. Den har bedrivits inom ramen för en av EUROSAT:s arbetsgrupper, EUROSAT WGEA, som är inriktad mot granskning inom miljöområdet. Granskningen grundas på gemensamma revisionsfrågor och iakttagelser och slutsatser från 13 nationella rapporter från de deltagande nationella revisionsorganen.

Resultatet av den gemensamma granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Varje deltagande nationellt revisionsorgan svarar för iakttagelsernas tillämplighet för det egna landet. För rapportens slutsatser och rekommendationer svarar de sju deltagande revisionsorganen gemensamt. Rapporten har undertecknats av de sju ländernas riksrevisorer.

Granskningen bygger för Sveriges del på främst följande granskningsrapporter som Riksrevisionen tidigare har överlämnat till riksdagen enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet:

- Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? – Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter (RiR 2009:21)
- Klimatsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter (RiR 2011:8)
- Klimatrelaterade skatter – Vem betalar? (RiR 2012:1)

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Programansvarig *Lena Björck* har varit föredragande. Revisionsdirektörerna *Madeleine Nyman* och *Fredrik Engström* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Lena Björck

För kännedom:

Regeringen, Miljödepartementet, Finansdepartementet, Näringsdepartementet
Naturvårdsverket, Skatteverket, Statens energimyndighet





EUROSAI

Working Group on
Environmental Auditing

Utsläppshandel för att Begränsa klimatförändringen: Fungerar det?

En gemensam granskning



Sju nationella revisionsorgan har deltagit i denna gemensamma granskning av handeln med utsläppsrätter:



Rigsrevisionen • www.rigsrevisionen.dk



Statens revisionsverk • www.vtv.fi



State Audit Office of the Republic of Latvia • www.lrvk.gov.lv



National Audit Office of Lithuania • www.vkontrole.lt



Riksrevisjonen • www.riksrevisjonen.no



Polish Supreme Audit Office • www.nik.gov.pl



Riksrevisionen • www.riksrevisionen.se

Granskare av den gemensamma rapporten:



National Audit Office of Estonia • www.riigikontroll.ee

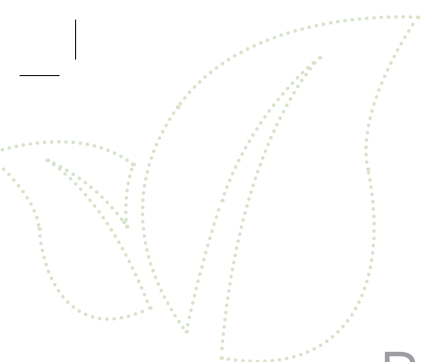
Innehåll



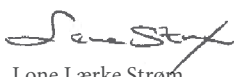
Budskap från de nationella revisionsorganen.....	2
Sammanfattning	4
Ordlista	6
Rapport	10

Nationella revisionsorgan

De nationella revisionsorganen har till uppgift att utföra oberoende granskning av myndigheternas verksamhet. Dessa granskningar förser de nationella parlamenten med objektiv information om myndigheternas offentliga utgifter och prestationer. Den internationella organisationen för nationella revisionsorgan (INTOSAI) är de nationella revisionsorganens paraplyorganisation. Syftet med det institutionaliserade ramverket är att främja utveckling och överföring av kunskaper, förbättra revisionen av myndigheter i världen och stärka INTOSAI-medlemmarnas yrkeskunnande, ställning och inflytande i sina respektive länder (INTOSAI, 2012). Den regionala organisationen för nationella revisionsorgan på europeisk nivå är EUROSAI. En av dess arbetsgrupper är EUROSAls arbetsgrupp för miljörevision (EUROSAI WGEA). Syftet med arbetsgruppen är att bidra till att öka de nationella revisionsorganens kapacitet att granska myndigheternas miljöpolitik, främja samarbete och utbyta kunskaper och erfarenheter på området.



Budskap från de nationella revisionsorganen



Lone Lærke Strøm
Riksrevisor
Rigsrevisionen
Danmark



Vesa Jatkola
Överdirektör
Statens revisionsverk
Finland



Inguna Sudraba
Riksrevisor
State Audit Office of
the Republic of Latvia



Giedrė Švedienė
Riksrevisor
National Audit Office of
Lithuania



De nationella revisionsorganen spelar en viktig roll för ansvarsutkrävande genom att rapportera till parlamenten om huruvida bland annat miljö- och energipolitiken genomförts effektivt, verkningsfullt och kostnadseffektivt.

Såväl FN som EU betraktar klimatförändringen som en av de största miljömässiga, ekonomiska och sociala utmaningarna och inser att frågan kräver samordnade insatser på internationell nivå. Handeln med utsläppsrätter är ett centralt politiskt instrument för att uppfylla nationella utsläppsmål och utsläppsmålen i Kyotoprotokollet på ett kostnadseffektivt sätt. Införandet av EU:s utsläppshandelssystem och de projektbaserade mekanismerna i Kyotoprotokollet (mekanismen för ren utveckling (CDM) och gemensamt genomförande (JI)) har inneburit ett stort administrativt åtagande och nya uppgifter och roller för myndigheter och företag. Det finns också potentiella risker i samband med tillämpningen av dessa system och deras effektivitet. Dessutom har det förekommit omfattande momsbedrägerier i samband med handeln med utsläppsrätter, vilket innebär en utmaning för systemets trovärdighet och resulterar i förlorade inkomster för staten.

Syftet med den gemensamma granskningen har varit att undersöka tillförlitligheten, stabiliteten och effektiviteten hos EU:s utsläppshandelssystem och de projektbaserade mekanismerna enligt Kyotoprotokollet. Denna rapport bygger på resultaten från individuella granskningsrapporter från sju länder under åren 2008–2012.

Den gemensamma granskningen har visat att regeringarna i de granskade länderna har tillämpat EU:s utsläppshandelssystem i enlighet med gällande EU-lagstiftning och bestämmelserna i FN:s ramkonvention om klimatförändring. Däremot är systemets effektivitet när det gäller att bidra till långsiktiga utsläppsminskningar en stor utmaning eftersom ett allmänt överskott av utsläppsrätter i systemet under perioden 2008–2012 har medfört sänkta priser på utsläppsrätter.

Vidare har de potentiella möjligheterna i JI- och CDM-mekanismerna inte utnyttjats. De viktigaste orsakerna till detta är långsamma

godkännande- och kontrollprocesser. Den gemensamma granskningen har också påvisat svagheter i riskhanteringen hos köparländerna.

Vissa länder har infört tillfälliga åtgärder mot momsbedrägerier i samband med handeln med utsläppsrätter, men en heltäckande och långsiktig lösning saknas ännu.

På grundval av dessa slutsatser vill vi rekommendera att följande beaktas:

- För att garantera adekvat stimulans för långsiktiga utsläppsminskningar måste instrument för att begränsa förekomsten av alltför stora mängder utsläppsrätter eller krediter finnas på plats och utnyttjas under nästa period för utsläppshandel.
- Regeringarna bör överväga att fullt ut utnyttja sitt nationella handlingsutrymme enligt EU-rätten för att förbättra effektiviteten i EU ETS.
- Vaksamhet krävs fortfarande när det gäller momsbedrägerier. Samarbete mellan skattemyndigheterna och de organ som förvaltar EU:s system är fortfarande viktigt, liksom gränsöverskridande samarbete.
- För att påskynda projektprocessen bör förenklade förfaranden övervägas för mekanismen för ren utveckling (CDM) utan att göra avkall på de strikta kraven på kontroll och verifiering. Det är också viktigt att köparländerna utför riskanalyser för att upptäcka och lösa problem i ett tidigt skede.



Jørgen Kosmo
Riksrevisor /
Ordförande för
EUROSAI WGEA
Riksrevisjonen
Norge

Jacek Jezierski
President
Supreme Audit Office
of Poland

Claes Norgren
Riksrevisor
Riksrevisionen
Sverige



Sammanfattning

Den gemensamma nordisk-baltisk-polska granskningen av utsläppshandeln genomfördes under 2012 och involverade de nationella revisionsorganen i Danmark, Finland, Lettland, Litauen, Norge, Polen och Sverige¹. Rapporten bygger på 13 individuella nationella granskningsrapporter.

Syftet med den gemensamma granskningen var att granska

- **effektiviteten i EU:s utsläppshandelssystem när det gäller att minska de nationella utsläppen av växthusgaser och främja teknisk utveckling,**
- **om EU:s utsläppshandelssystem fungerar korrekt: nationella register, tillstånd för utsläpp av växthusgaser och utsläppsrapportering**
- **införande och administrering av mekanismen för ren utveckling (CDM) och programmen för gemensamt genomförande (JI).**

Av den gemensamma granskningen framgår tydligt att de utsläppsmål som anges i Kyotoprotokollet eller i EU:s överenskommelse om bördefördelning förmodligen kommer att uppnås i samtliga sju länder mot slutet av Kyotoprotokollets första åtagandeperiod (slutet av 2012). Länderna har tillämpat EU:s utsläppshandelssystem i linje med gällande EU-lagstiftning och bestämmelserna i FN:s ramkonvention om klimatförändring. Systemets effektivitet när det gäller att minska utsläppen är emellertid en stor utmaning. Priset på utsläppsrätter har varit lågt på grund av ett allmänt överskott av utsläppsrätter i systemet under perioden 2008–2012. För de nordiska länderna gav EU:s utsläppshandelssystem därför ringa stimulans till långsiktiga minskningar av koldioxidutsläppen. Den ekonomiska tillväxten har varit långsammare än beräknat och därmed erbjöd utsläppshandeln inte en kraftfull marknadsmekanism för att öka kostnaderna för utsläppen från produktionen genom att ge renare produktion en konkurrensfördel.

Granskningarna för Lettland, Litauen och Polen har visat att utsläppen har ökat i långsammare takt än den ekonomiska tillväxten. I denna granskning har det emellertid inte varit möjligt att mäta om detta kan tillskrivas effekterna av EU:s utsläppshandelssystem.

.....
¹ Estland deltog som observatör.

De flesta regeringar har inte använt sitt nationella handlingsutrymme enligt EU-lagstiftningen att auktionera ut 10 procent av utsläppsrätterna eller begränsa användningen av företagens intäkter från försäljningen av utsläppsrätter. Båda dessa faktorer har lett till minskad kontroll över systemet.

Det har varit komplicerat att införa EU:s utsläppshandelssystem, men på det hela taget har systemet tillämpats korrekt. Förfaranden för att kontrollera företagens övervakning och rapportering av utsläppen är på plats. Datasäkerheten i de nationella registren har emellertid utmanats av brottslighet. Viktiga problem i samband med IT-säkerhet har bemötts med nationella initiativ och systemförändringar. En centralisering av registret förväntas inom kort stärka säkerheten ytterligare.

Omfattande fall av gränsöverskridande momsbedrägerier har förekommit i samband med utsläppshandeln. Orsaken var bristande identitetskontroll av enskilda individer och brottslingar som missbrukade normala förfaranden för momsåterbetalning. Identifieringsproblemen löstes och en tillfällig övergång till omvänd debitering av moms i flera länder har minskat risken för bedrägerier, även om långsiktiga och mer heltäckande lösningar ännu inte har införts.

Samtliga nordiska länder har infört program för CDM- och JI-projekt. Leverans av krediter har i regel tagit längre tid än planerat. I granskningen från ett värdland konstaterades att JI-projektens potentiella möjligheter ännu inte har förverkligats fullt ut. Enligt granskningar i de nordiska länderna kan dessutom bättre riskbedömningar öka effektiviteten.





Ordlista

AAU: Assigned Amount Unit, tilldelad utsläppsenhet, är en enhet enligt Kyotoprotokollet som motsvarar ett ton koldioxidekvivalenter. De industrialiserade länderna i bilaga I till FN:s ramkonvention om klimatförändring utfärdar AAU:er upp till den mängd länderna tilldelats. AAU:er kan handlas genom internationell utsläppshandel.

Anläggning: Exempelvis en fabrik som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem.

CDM: Clean Development Mechanism. Mekanismen för ren utveckling är en mekanism enligt Kyotoprotokollet genom vilken utvecklade länder finansierar projekt för att minska eller avlägsna utsläppen av växthusgaser i utvecklingsländer.

CER: Certified Emission Reductions. Certifierade utsläppsminskningar är en enhet enligt Kyotoprotokollet som motsvarar ett ton koldioxidekvivalenter. Certifierade utsläppsminskningar utfärdas för utsläppsminskningar som är resultatet av CDM-projekt.

CO₂: Koldioxid, en gas som produceras genom förbränning av kol och organiska föreningar. Det är den viktigaste antropogena växthusgas som påverkar jordens strålningsbalans.

Effekt: I vilken utsträckning mål uppnås.

Effektivitet: Relationen mellan resultatet i fråga om varor, tjänster eller andra resultat och de resurser som används för att producera dem.

ERU: Emission Reduction Unit. Utsläppsminskningseenhet, en enhet i Kyotoprotokollet motsvarande ett ton koldioxidekvivalenter. ERU:er genereras för utsläppsminskningar från JI-projekt.

ETS: Emissions Trading System. Systemet för handel med utsläppsrätter. Ett klimatpolitiskt instrument som bygger på ett utsläppstak och handel med utsläppsrätter och som syftar till att minska utsläppen av växthusgaser genom att tillhandahålla ekonomiska incitament.

EU:s bördefördelning: Enligt Kyotoprotokollet har de 15 medlemsstaterna i EU före 2004 gjort ett gemensamt åtagande att minska utsläppen med 8 procent i genomsnitt mellan 2008 och 2012, jämfört med utsläppen ett gemensamt överenskommet basår (i regel 1990). Inom ramen för detta allmänna mål har olika mål för utsläppsbegränsning eller minskning överenskommits för var och en av de 15 medlemsstaterna i EU före 2004 enligt en överenskommelse som kallas bördefördelningen.

EU ETS: EU:s utsläppshandelssystem.

Europeiska unionens transaktionsförteckning: Ett system som automatiskt kontrollerar, registrerar och godkänner alla transaktioner som sker mellan olika konton i unionsregistret.

EUROSAI: European Organisation of Supreme Audit Institutions. Europeisk organisation för nationella revisionsorgan.

EUROSAI WGEA: EUROSAI Working Group on Environmental Auditing. EUROSAIs arbetsgrupp för miljörevision.

Flexibla mekanismer: Genom Kyotoprotokollet infördes tre marknadsbaserade mekanismer som skapade vad som numera kallas "koldioxidmarknaden". Kyotomekanismerna är utsläppshandel, mekanismen för ren utveckling (CDM) och gemensamt införande (JI).

Gemenskapens oberoende transaktionsförteckning: Ett system för att övervaka, registrera och kontrollera alla transaktioner med utsläpp av växthusgaser mellan konton i de nationella registren. Ska ersättas av Europeiska unionens transaktionsförteckning när unionsregistret har aktiverats.

Hackning: Icke auktoriserade försök att ta sig förbi säkerhetsmekanismerna i ett elektroniskt system.

Internationell transaktionsförteckning: Ingår i FN:s ramkonvention om klimatförändringar. Har till uppgift att kontrollera transaktioner som föreslås av nationella register för att se till att de överensstämmer med reglerna i Kyotoprotokollet.

INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions. Internationell organisation för nationella revisionsorgan.

IPCC: Mellanstatliga panelen för klimatförändringar inrättades 1988 för att tillhandahålla tillförlitliga bedömningar av klimatförändringen.

JI: Joint Implementation. Gemensamt genomförande, en mekanism enligt Kyotoprotokollet genom vilken ett land, som har åtagande om utsläppsreduktioner enligt Kyotoprotokollet, kan erhålla utsläppsminskningenheter när det hjälper till att finansiera projekt som minskar nettoutsläppen av växthusgaser i ett annat land med åtaganden.

Koldioxidekvivalent: En enhet för att mäta utsläppen av växthusgaser som anger mängden av en viss växthusgas uttryckt som den mängd koldioxid som ger samma miljöpåverkan. Effekten av ett kilo metan motsvarar till exempel 21 kilo koldioxid.

Koldioxidläckage: Utsläppen ökar utanför ett visst land eller en viss region som ett direkt resultat av politiken att minska utsläppen exempelvis i form av ett tak för eller en skatt på utsläpp.

Kostnadseffektivitet: Anger att vissa mål uppnås till lägsta möjliga kostnad.

Kredit: Se Utsläppsrätt.

Kyotoprotokollet: Kyotoprotokollet antogs i enlighet med FN:s ramkonvention om klimatförändringar 1997 och innehåller bindande mål för industriländernas minskning av utsläppen av växthusgaser.

LULUCF: Land Use, Land Use-Change and Forestry. Markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk.

Nationell fördelningsplan: Varje medlem av EU:s system för utsläppshandel måste utveckla en nationell fördelningsplan. I planen anges det totala antalet utsläppsrätter för en viss period och hur landet tänker fördela dem bland anläggningarna som ingår i systemet.

Nätfiske: Ett försök att få tillgång till hemlig information genom att uppge sig vara en pålitlig part i det aktuella elektroniska systemet.

OECD: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.

Omvänd momsskyldighet: Ett momssystem där köparen istället för säljaren ansvarar för att beräkna och betala mervärdesskatten för försäljningen, vilket är den allmänna regeln.

Principen om utsläppstak och handel med utsläppsrätter: Cap and Trade principle. Ett tak sätts för den totala mängden växthusgaser som får släppas ut av anläggningar i systemet. Företagen tilldelas utsläppsrätter inom en viss fastställd gräns som de sedan kan använda för att kompensera för sina utsläpp, sälja eller köpa. Begränsningen av det totala antalet utsläppsrätter som finns tillgängliga garanterar att utsläppsrätterna har ett ekonomiskt värde.

Projektbaserade mekanismer: Mekanismer som upprättats enligt Kyotoprotokollet, se JI och CDM.

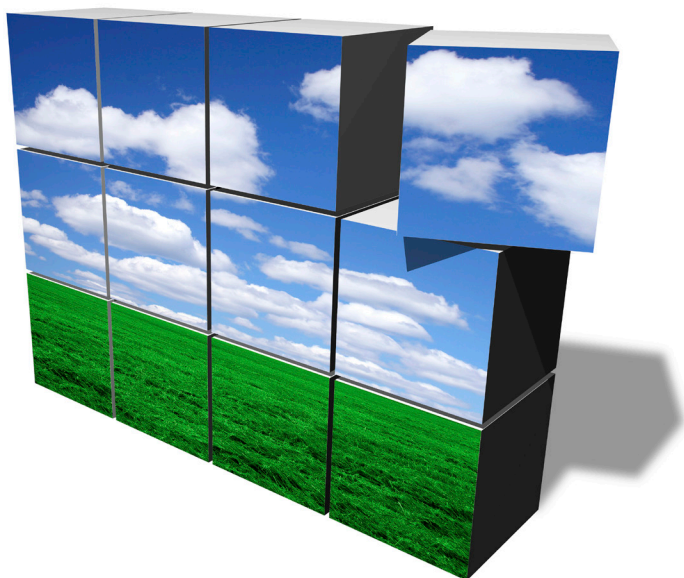
SAI: Nationellt revisionsorgan.

UNFCCC: FN:s ramkonvention om klimatförändring.

Utsläppsrätt: Rätten att släppa ut ett ton koldioxidekvivalenter under ett år. Utsläppsrätterna är en del av EU:s utsläppshandelssystem och kan överlåtas. En utsläppsrätt från de projektbaserade mekanismerna (mekanismen för ren utveckling (CDM) och gemensamt genomförande (JI)) kallas ofta en utsläppskredit.

VAT: Mervärdesskatt.

Växthusgas: Ett samlingsbegrepp för växthusgaserna koldioxid, metan, dikväveoxid (lustgas), svavelhexafluorid, fluorkarboner och fluorkolväten.



RAAPPORT



Innehåll

1	Bakgrund	13	1
1.1	EU:s utsläppshandelssystem	13	
1.2	Mekanismen för ren utveckling (CDM) och gemensam utveckling (JI)	16	
1.3	Syftet med den gemensamma granskningen	18	
1.4	Revisionsmetoder	19	
2	Resultat	20	2
2.1	Effektiviteten för EU:s utsläppshandelssystem när det gäller att minska utsläppen av växthusgaser	20	
2.2	Nationella register, tillstånd för utsläpp av växthusgaser och kontroll av utsläppsrapportering	30	
2.3	Genomförande och förvaltning av CDM- och JI-program. ...	42	
3	Slutsatser och rekommendationer	53	
4	Lärdomar	56	3
5	Tack till alla som bidragit	58	4
6	Nationella sammanfattningar	59	5
7	Revisionsmatris	75	6
8	Parter	79	7
9	Bedömningsgrunder	80	8
9.1	Berörda bestämmelser i FN:s ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC) och i EU:s lagstiftning samt bedömningsgrunder	80	9
9.2	Bestämmelser i FN:s ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC)	81	
9.3	EU-lagstiftning	81	
9.4	Nationella bedömningsgrunder	82	10
10	Referenser	83	

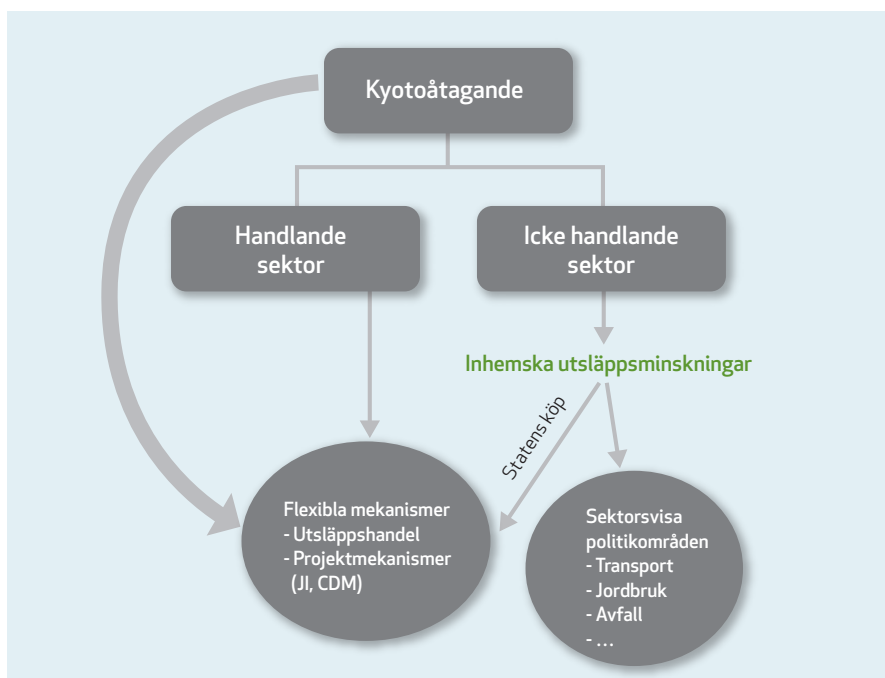


1 Bakgrund

1.1 EU:s utsläppshandelssystem

I Kyotoprotokollet till FN:s ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC) beskrivs så kallade flexibla mekanismer för att bidra till att uppfylla nationella utsläppsmål. Mekanismerna är utsläppshandelssystem (ETS), mekanismen för ren utveckling (CDM) och gemensamt genomförande (JI). I Kyotoprotokollet anges nationella mål för utsläppen av växthusgaser.² Inom ramen för Kyotoprotokollet har EU inrättat ett utsläppshandelssystem (EU ETS) som ett centralt policyinstrument för att minska utsläppen av växthusgaser. I figur 1 visas relationen mellan EU:s utsläppshandelssystem och övriga sektorer och de olika mekanismerna i Kyotoprotokollet.

Figur 1: Förhållandet mellan den handlande och den icke handlande sektorn.



EU:s utsläppshandelssystem är en av hörnstenarna i EU:s energi- och klimatmål "20-20-20". Syftet är att minska utsläppen av växthusgaser på ett kostnadseffektivt

² De 15 medlemsstaterna i EU före 2004 har åtagit sig att minska sina genomsnittliga utsläpp med 8 procent under perioden 2008–2012 jämfört med nivåerna basåret 1990. För att EU ska kunna nå sina reduktionsmål ingicks 1998 en politisk överenskommelse mellan medlemsstaterna om att fördela bördorna för att nå detta mål.

och ekonomiskt verkningsfullt sätt. Systemet bygger på principen om utsläppstak och handel med utsläppsrätter. Utsläppstaket är den totala mängden tillåtna utsläpp för systemet som helhet och för varje anläggning som släpper ut växthusgaser. Det innebär att systemet ska säkerställa att utsläppsminskningarna inte överskrider utsläppstaket. En utsläppskredit, eller utsläppsrätt, är detsamma som rätten att släppa ut ett ton koldioxidekvivalenter.

EU införde sitt första utsläppshandelssystem 2005. År 2008 utökades systemet. EU:s utsläppshandelssystem tillämpas nu i 30 länder (de 27 EU-medlemsstaterna, Island, Liechtenstein och Norge). Systemet omfattar utsläppen av växthusgaser från anläggningar såsom kraftverk, förbränningsanläggningar, oljeraffinaderier och järn- och stålverk samt fabriker som tillverkar cement, glas, keramik, pappersmassa, papper och papp. De anläggningar som för närvarande omfattas av systemet svarar för nästan hälften av EU:s koldioxidutsläpp och 40 procent av samtliga utsläpp av växthusgaser i EU.

Om en anläggning har för få utsläppsrätter i förhållande till sina utsläpp kan fler utsläppsrätter köpas på marknaden. Om anläggningen har ett överskott av utsläppsrätter kan överskottet säljas. Meningen är att kostnaden för att köpa utsläppsrätter ska skapa incitament till investeringar som minskar utsläppen eller minskar efterfrågan på koldioxidintensiva produkter. Priset på utsläppsrätter bestäms av marknaden (utbud och efterfrågan). Mängden utsläppsrätter i utsläppshandelssystemet är med andra ord en viktig faktor för att det ska fungera effektivt.

I nationella fördelningsplaner (NAP) anges den totala mängd utsläppsrätter som respektive lands regering beviljar anläggningar under första (2005–2007) och andra (2008–2012) handelsperioden. Innan varje period inleds måste varje land föreslå hur många utsläppsrätter som ska fördelas totalt under handelsperioden och den mängd som varje anläggning ska erhålla. Planerna godkänns eller avslås av Europeiska kommissionen eller Eftas övervakningsmyndighet. För handelsperioden 2008–2012 motsvarar utsläppstaket summan av utsläppsrätterna i de godkända nationella fördelningsplanerna. Det totala antalet utsläppsrätter i EU:s utsläppshandelssystem kan bara förändras om utsläppstaket i EU:s utsläppshandelssystem förändras. Företagen kan emellertid köpa CDM- och JI-krediter upp till en viss gräns, och på så vis ökas det faktiska antalet utsläppsrätter i EU:s utsläppshandelssystem över utsläppstaket.

Från och med 2012 omfattar EU:s utsläppshandelssystem även flygbolag. När den tredje handelsperioden (fas III, 2013–2020) startar, kommer systemet att utsträckas till att omfatta fler sektorer, petrokemisk industri och företag för framställning av ammoniak och aluminium samt ytterligare gaser. EU anger dessutom utsläppstaket för varje enskild medlemsstat och tilldelar medlemsstaterna gratis utsläppsrätter. I fas III har EU infört ett gemensamt europeiskt utsläppstak för utsläppshandelssystemet. Europeiska kommissionen har föreslagit ändringar av direktivet om utsläppshandel så att några av utsläppsrätterna tilldelas under en senare del av fas III för att höja priserna för utsläppsrätter under första delen av fas III genom en begränsning av utbudet.³

.....
3 Kommissionen förbereder förändringar av tidsplanerna för utauktionering av utsläppsrätter. Nyhetsartikel, den 25 juli 2012.

Under fas II kunde anläggningarna få sina utsläppsrätter gratis från staten eller i vissa länder köpa upp till 10 procent av sitt behov. För handelsperioden 2008–2012 måste minst 90 procent av utsläppsrätterna tilldelas gratis. Återstående utsläppsrätter kunde säljas, till exempel genom att auktioneras ut. Inom EU har sex medlemsstater informerat Europeiska kommissionen om att de kommer att auktionera ut utsläppsrätter. Under fas III planerar EU för att dela ut hälften av utsläppsrätterna gratis och för att den andra hälften ska auktioneras ut.

Anläggningarna måste ha tillstånd att släppa ut växthusgaser och en övervakningsplan som anger metoderna för att mäta eller beräkna utsläppen. En grundlig utvärdering av företagens ansökningar om tillstånd att släppa ut växthusgaser är viktig för att lägga en fast grund för den kommande utsläppsrapporteringen.

Korrekt utsläppsövervakning och rapportering är en förutsättning för beslut om anläggningarnas årliga tilldelning, men också för framtida tilldelningsperioder på aggregerad lands- och anläggningsnivå. En adekvat kontroll av utsläppsövervakningen och rapporteringen är därför av avgörande betydelse. Kommissionen har antagit riktlinjer för rapportering av utsläppen av växthusgaser inom ramen för direktivet om utsläppshandelssystemet. Enligt artikel 14 i direktivet ska regeringarna se till att den som driver olika anläggningar övervakar och rapporterar sina utsläpp av växthusgaser i enlighet med riktlinjerna. Anläggningarna måste skicka in utsläppsrapporter elektroniskt varje år inom en viss bestämd tidsfrist. Den behöriga myndigheten för utsläpp av växthusgaser ska sedan kontrollera rapporterna och godkänna mängden rapporterade utsläpp. Anläggningarna måste lämna in motsvarande antal utsläppsrätter senast den 30 april samma år.

Varje stat som deltar i EU:s utsläppshandelssystem måste föra ett nationellt utsläppshandelsregister. Registersystemet påminner om ett banksystem som håller ordning på vem som äger pengarna på olika konton, men utan att undersöka de affärer som leder till att pengar byter ägare. För att få delta i EU:s utsläppshandelssystem måste ett företag eller en fysisk person öppna ett konto i något av de nationella registren.

Registren är databaser online som omfattar:

- de konton till vilka utsläppsrätterna har fördelats,
- överföring av utsläppsrätter (transaktioner) som utförs av kontoinnehavarna,
- årligen uppmätta utsläpp av växthusgaser från anläggningar,
- årlig avstämning av utsläppsrätter och uppmätta utsläpp, där varje företag måste ha lämnat in tillräckligt många utsläppsrätter för att täcka sina samtliga utsläpp.

Det nationella registret ska garantera att utsläppsrätter redovisas korrekt, att uppgifterna är korrekta, att lagring och utbyte av uppgifter sker på ett säkert sätt och att transaktionerna är öppna och möjliga att granska. Med tanke på utsläppshandelssystemets stora ekonomiska värde för såväl staten som företagen är det viktigt att det nationella registret är säkert och fungerar korrekt. Väl fungerande kontrollmekanismer och öppenhet är dessutom viktiga faktorer för att skapa förtroende för systemet.

Pålitligheten för EU:s utsläppshandelssystem är beroende av möjligheterna att skydda det mot olika typer av bedrägerier, såsom hackning⁴, nätfiske⁵ och momsbedrägerier.

I juli 2012 ersattes de nationella registren av ett gemensamt EU-register som drivs av Europeiska kommissionen. I Europeiska unionens transaktionsförteckning (tidigare gemenskapens oberoende transaktionsförteckning) registreras och godkänns alla transaktioner mellan konton i EU:s utsläppshandelsregister. Kontrollen utförs automatiskt och garanterar att all överföring av utsläppsrätter från ett konto till ett annat överensstämmer med reglerna för EU:s utsläppshandelssystem.

1.2 Mekanismen för ren utveckling (CDM) och gemensam utveckling (JI)

De så kallade projektbaserade Kyotomekanismerna, CDM och JI, medger att certifierade minskningar från tredje länder får användas för att klara de egna utsläppsmålen. Mekanismerna bygger på principen att det inte spelar någon roll för klimatförändringen var någonstans minskningen av växthusgaser sker och att åtgärderna för att minska utsläppen kan genomföras där de ger störst effekt i fråga om utsläppsminskning per investerad krona. Syftet med CDM är att hjälpa länder utan kvantifierade åtaganden att uppnå hållbar utveckling och bidra till slutmålet för FN:s ramkonvention om klimatförändring samt att bidra till att parterna i bilaga I till FN:s ramkonvention om klimatförändring (se ruta 1) kan uppfylla sina kvantifierade utsläppsåtaganden. Det är också ett mål i Kyotoprotokollet att CDM-projekten ska resultera i reella, mätbara, långsiktiga fördelar och utsläppsminskningar, utöver de som hade kunnat uppkomma om de certifierade projektaktiviteterna inte hade funnits. JI är, liksom CDM, en projektbaserad mekanism, men JI-projekten utförs i länder som har kvantifierade åtaganden enligt Kyotoprotokollet (se ruta 1).

Parterna i Kyotoprotokollet har infört detaljerade regler för kontroll av CDM- och JI-projekt. Alla CDM-projekt måste genomgå en omfattande certifieringsprocess där utsläppsminskningarna och deras bidrag till hållbarheten i värdlandet måste dokumenteras. Syftet med denna process är att säkerställa att projekten genomförs i enlighet med de CDM-regler som förhandlats fram av parterna i Kyotoprotokollet. Projektet måste godkännas av en externt utsedd operativ enhet, av den CDM-styrelse som utsetts enligt FN:s ramkonvention för klimatförändring och av värdlandet. CDM-styrelsen bedömer och certifierar projekt. Ett externt certifierat företag kontrollerar projektet i två olika steg: i samband med utvärdering och kontroll. Ett liknande system har inrättats för JI-projekt.

4 Hackningsattacker kan ske om den interna säkerheten inte har säkerställts, till exempel genom att det är möjligt att logga in på ett icke säkrat nätverk.

5 Nätfiske är ett försök att komma över kontoinnehavarnas namn och lösenord genom att förespegla att man är en pålitlig del av det elektroniska systemet för att på så vis få tillträde till systemet.

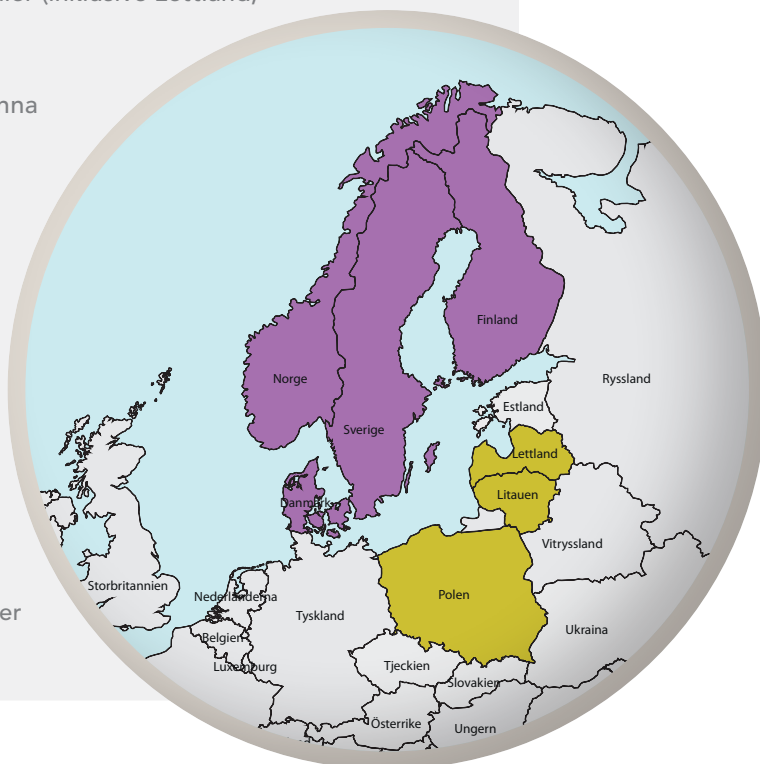
RUTA 1: LÄNDER MED KVANTIFIERADE ÅTAGANDEN

Industriländer upptagna i bilaga I i FN:s ramkonvention om klimatförändringar som har accepterat utsläppsmål för perioden 2008–2012 i enlighet med Kyoto-protokollet. De omfattar:

- de flesta av de ursprungliga OECD-medlemsstaterna, med undantag för USA och Kanada (inklusive Danmark, Finland, Norge och Sverige),
- medlemsstaterna i Europeiska unionen, med undantag av Cypern och Malta,
- länder med tillväxtekonomier (inklusive Lettland, Litauen och Polen).

Av de länder som deltar i denna granskning är framför allt Lettland, Litauen och Polen potentiella säljare av utsläppsrätter och värdländer för JI-projekt. Danmark, Finland, Norge och Sverige är potentiella köpare av krediter från CDM- och JI-projekt.

- Potentiella värdländer för JI-projekt.
- Länder som potentiellt köper JI- och CDM-krediter.



1.3 Syftet med den gemensamma granskningen

Syftet med den gemensamma granskningen är att utvärdera

- effektiviteten i EU:s utsläppshandelssystem när det gäller att minska de nationella utsläppen av växthusgaser eller främja den tekniska utvecklingen,
- att EU:s utsläppshandelssystem fungerar korrekt: nationella register, tillstånd för utsläpp av växthusgaser och utsläppsrapportering,
- införande och administrering av CDM- och JI-program.

Granskningen har fokuserat på Kyotoprotokollets första åtagandeperiod och den andra fasen i EU:s utsläppshandelssystem, 2008–2012.

Syftet med de deltagande nationella revisionsorganens individuella granskningar varierar eftersom både risker och genomförande skiljer sig åt mellan länderna. En översikt över granskningarnas omfattning och tidsplanering ges i tabell 1. Sammanfattningar av de olika nationella granskningarna återfinns i kapitel 6.

- Alla länder som deltar i granskningen utom Finland har granskat effektiviteten, antingen när det gäller att uppnå utsläppsminskningsmålen eller när det gäller utsläppshandel som ett sätt att uppnå målet.
- Registersystemen granskades av Danmark, Lettland, Litauen, Norge och Polen och utsläppsrapporteringen av Lettland, Litauen, Norge och Polen.
- Genomförande och förvaltning av CDM- och JI-program granskades av alla partnerländer utom Lettland⁶. Danmark granskade enbart bidraget i form av krediter från CDM/JI-projekt.

Tabell 1: Partnerländernas granskningar

	Danmark	Finland	Lettland	Litauen	Norge	Polen	Sverige
Nationella mål / Kyotoprotokollet	2012		2011		2010	2009 2012	2009
Utsläppshandelns effektivitet	2012		2011	2008 2012	2010	2009 2012	2012
Införande och administrering av CDM/JI-program		2009 + upp- följning 2011		2012	2010	2012	2011
Utsläppsrapporter och register	2011		2011	2012	2012	2009 2012	
Antal rapporter	2	1	1	2	2	2	3

6

Där det inte finns några godkända CDM- och JI-program.

1.4 Revisionsmetoder

Gemensam granskning

Resultat, slutsatser och rekommendationer samt fallstudier i denna rapport bygger på de nationella revisionsorganens svar på en uppsättning revisionsfrågor (se kapitel 7) och sammanfattningar av de nationella granskningarna. Kompletterande information har på begäran tillhandahållits av de nationella revisionsorganen. Tolkningen och införandet av de enskilda nationella resultaten i den gemensamma granskningens resultat, slutsatser och rekommendationer har kvalitetskontrollerats av respektive nationellt revisionsorgan.

Nationella granskningar

De nationella granskningarna, inklusive bedömningsgrunder, metoder, kvalitetskontroll och offentliggörande av nationella resultat har utförts i enlighet med ländernas standardförfaranden. De bedömningsgrunder som tillämpas i de nationella granskningarna bygger på nationella kriterier, EU-lagstiftningen och internationella åtaganden. Den gemensamma grunden för bedömningsgrunderna redovisas i kapitel 9. De faktiska bedömningsgrunder som används kan variera från granskning till granskning. Vanligt förekommande granskningsmetoder såsom intervjuer, dokumentanalyser, stickprovskontroller och enkäter har tillämpats.





2 Resultat

2.1 Effektiviteten för EU:s utsläppshandelssystem när det gäller att minska utsläppen av växthusgaser

För att bedöma hur effektivt EU:s utsläppshandelssystem är när det gäller att minska utsläppen av växthusgaser ställdes följande revisionsfrågor:

1. Kommer länderna att uppfylla sina utsläppsmål för växthusgaser enligt Kyotoprotokollet för perioden 2008–2012?
2. Har EU:s utsläppshandelssystem stimulerat företagen att investera i utsläppsminskande teknik?
3. Har EU:s utsläppshandelssystem genomförts på ett effektivt sätt i varje land?

RUTA 2: EFFEKTIVITETEN FÖR EU:S UTSLÄPPSHANDELSSYSTEM NÄR DET GÄLLER ATT MINSKA UTSLÄPPEN AV VÄXTHUSGASER

Två faktorer undersöktes för att granska hur effektivt EU:s utsläppshandelssystem har varit för att minska utsläppen av växthusgaser:

- Om systemets syfte att nå utsläppsmålen för växthusgaser har uppnåtts.
- Om uppnåendet av det syftet kan tillskrivas EU:s utsläppshandelssystem.

2.1.1 Målen enligt Kyotoprotokollet och EU:s bördefördelning kommer sannolikt att uppfyllas

Den gemensamma granskningen visar att EU:s utsläppshandelsmekanism i vissa länder är en viktig faktor för att nå Kyotoprotokollets mål. EU:s övergripande minskningsmål är 8 procent, med individuella nationella mål enligt EU:s överenskommelse om bördefördelning (se tabell 2).

Tabell 2: Utsläppen av växthusgaser och Kyotoprotokollets mål (exklusive utsläppen från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF)).

	Basårets utsläpp (miljoner ton koldi- oxidekviva- lenter)	Mål 2008– 2012, %-föränd- ring basår	Förändring basår– 2008 (%)	Förändring basår– 2009 (%)	Förändring basår– 2010 (%)	Utsläpp 2008 (miljoner ton koldi- oxidekviva- lenter)	Utsläpp 2009 (miljoner ton koldi- oxidekviva- lenter)	Utsläpp 2010 (miljoner ton koldi- oxidekviva- lenter)
Danmark	70	-21	-7,1	-11,3	-10,5	65	62	63
Finland	71	0	-0,2	-6,0	+6,0	70	66	75
Lettland	27	-8	-55,8	-58,7	-54,5	12	11	12
Litauen	49	-8	-51,0	-59,1	-57,1	24	20	21
Norge	50	+1	+8,1	+3,3	+8,2	54	52	54
Polen	564	-6	-28,9	-32,3	-28,9	401	382	401
Sverige	73	+4	-12,6	-18,0	-9,0	64	60	66

Källa: Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2010 and inventory report 2012.
Teknisk rapport nr 3/2012. Europeiska miljöbyrån, 27 maj 2012 och UNFCCC.

Av tabell 2 framgår att utsläppen från Lettland, Litauen, Polen och Sverige har varit betydligt lägre än det genomsnittliga målet varje år under perioden 2008–2010. Det är därför sannolikt att dessa länder kommer att uppfylla målet. För de deltagande nordiska länderna, utom Sverige, har de faktiska utsläppen under perioden 2008–2010 varit antingen högre eller nära målet. Det som i slutändan avgör om dessa länder kommer att nå målet kommer emellertid inte bara att vara de nationella utsläppsminskningarna under den återstående delen av perioden, utan också hur länderna utnyttjar de flexibla mekanismerna. Enligt granskningarna kommer de övergripande reduktionsmålen i dessa länder sannolikt att uppnås genom en kombination av EU:s utsläppshandelssystem och övriga flexibla mekanismer. Det går inte att slutgiltigt avgöra om länderna ska uppnå målet för perioden 2008–2012 innan data för den återstående delen av perioden finns tillgängliga.

EU:s utsläppshandelssystem täcker stora delar av utsläppen från olika sektorer (se kapitel 1) men omfattningen varierar mellan länderna. Av tabell 3 framgår att de sektorer som omfattas av utsläppshandelssystemet är relativt sett störst i Finland och Polen och relativt sett minst i Lettland och Litauen. I Finland varierar de årliga utsläppen kraftigt, bland annat beroende på väderleken. Under 2010 var utsläppen i Finland ovanligt höga på grund av bristen på vattenkraft inom den nordiska elmarknaden.

Tabell 3: Procent av utsläppen av växthusgaser som täcktes av EU:s utsläpps-handelssystem (EU ETS) under 2010 (procent av samtliga utsläpp, utom från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF)).

	Danmark	Finland	Lettland	Litauen	Norge	Polen	Sverige
% av växthusgas-utsläpp som täcks av EU ETS	43 %	55 %	27 %	31 %	36 %	50 % (enbart CO ₂)	34 %

Källa: De nationella revisionsorganen

Av tabell 3 framgår att EU:s utsläppshandelssystem täcker en stor del av utsläppen i samtliga länder. Fall 1 visar att sektorn som ingår i utsläppshandelssystemet i Danmark har bidragit till de totala minskningarna av utsläppen av växthusgaser med en andel som ligger i linje med förväntningarna i den nationella fördelningsplanen (NAP).

FALL 1: Den förväntade och den faktiska andelen utsläpp från de sektorer som ingår i utsläppshandelssystemet i Danmark är lika stora

I Danmark var den faktiska andelen av utsläppen från sektorn som ingår i utsläppshandelssystemet 43 procent under 2010, nästan lika stor som den förväntade andelen för perioden 2008–2012, som var 44 procent. I den danska granskningen dras slutsatsen att detta snarare beror på den ekonomiska krisen än på EU:s utsläppshandelssystem.



2.1.2 I vissa länder har EU:s utsläppshandelssystem inte i tillräckligt hög grad uppmuntrat företag att investera i teknik som minskar utsläppen av växthusgaser.

Priset på utsläppsrätter har varit lägre än väntat

För att EU:s utsläppshandelssystem ska få långsiktiga effekter på utsläppen av växthusgaser måste det leda till större investeringar i ren teknik än vad som skulle varit fallet utan systemet för utsläppshandel.

RUTA 3: EKONOMISKA STIMULANSÅTGÄRDER FÖR ATT MINSKA
UTSLÄPPEN

Om det är billigare för ett företag att minska utsläppen än att köpa utsläppsrätter uppmuntras företaget enligt ekonomisk teori att minska sina utsläpp av växthusgaser och att sälja eventuella gratis tilldelade överskjutande utsläppsrätter. Om det å andra sidan kostar mer att minska utsläppen av växthusgaser än att köpa utsläppsrätter ligger det i företagets intresse att köpa utsläppsrätter som motsvarar utsläppen. Enligt detta resonemang kommer företagen också att behöva utvärdera behovet av minskningar enligt kommande system för handel med utsläppsrätter.

I figur 2 visas det nuvarande priset för utsläppsrätter i fas II av EU:s utsläppshandels-system. Priset på utsläppsrätter översteg 20 euro endast under en kort period 2008. Därefter stabiliserades priset till cirka 15 euro från slutet av 2008 till mitten av 2011. Sedan andra halvåret 2011 har priset gradvis minskat till under 5 euro. I början av december var priset 6 euro.

Figur 2: Priset på utsläppsrätter 2008–2012 (EUR)



Källa: Thomson Reuters

Enligt en grönbok⁷ från Europeiska kommissionen från år 2000 krävs det ett pris på 33 euro för att EU:s utsläppshandelssystem ska fungera effektivt. Det förväntade

⁷ Grönbok (COM(2000) 87 final) om handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska unionen. Bryssel, 8.3.2000.

priset på utsläppsrätter som tillämpades när Danmark utarbetade sin nationella fördelningsplan var 20 euro. Det faktiska priset på utsläppsrätter har följaktligen, med undantag för en kort period, varit lägre än det pris som planerades för att garantera systemets effektivitet.

Enligt ett av kommissionens arbetsdokument⁸, är det troligt att finanskrisen är huvudskälet till det låga priset på utsläppsrätter jämfört med det planerade priset. Krisen har lett till lägre industriproduktion än väntat, vilket i sin tur har skapat lägre efterfrågan på utsläppsrätter.

I fall 2 från Danmark och Norge visas att alternativen till att köpa utsläppsrätter kan vara dyrare. Att ersätta det tidigare skattesystemet med EU:s utsläppshandelssystem har dessutom lett till ett svagare intresse för att minska de inhemska utsläppen i Norge. Fall 3 från Sverige visar att de svenska företag som omfattas av systemet för utsläppshandel betalar betydligt mindre för sina utsläpp än de företag som inte ingår i systemet.

FALL 2: Alternativen till att köpa utsläppsrätter är dyrare

Enligt beräkningar i den danska granskningen (2012) av Danmarks utsläppsminskningar behövde priset på utsläppsrätter vara betydligt högre än 20 euro för att det skulle vara kostnadseffektivt för energiproducerande företag att investera i vindenergi i stället för kol.

I Norge har EU:s utsläppshandelssystem ersatt en koldioxidskatt inom flera sektorer. I granskningen från 2010 drogs slutsatsen att det nuvarande priset på utsläppsrätter ger mindre stimulans för att genomföra nationella åtgärder i de flesta sektorer än vad skatten gjorde, eftersom skatten medförde ett pris på utsläppen som var högre än det nuvarande priset på utsläppsrätter. Systemet för handel med utsläppsrätter beräknades bidra till att minska de nationella utsläppen med enbart 0–0,5 miljoner ton per år.

..... 

8 Kommissionens arbetsdokument (2012) 234 final, 25.7.2012.

FALL 3: Förorenarnas kostnader för utsläppen i Sverige

Både EU:s handelssystem och koldioxidskatten innebär att det finns ett pris på koldioxidutsläpp, men företagen i den handlande sektorn har i praktiken betalat mycket lite, i vissa fall ingenting, för utsläppen. Det beror på nedsättningar och undantag i de klimatrelaterade skatterna. Det beror också på att de svenska företagen har fått helt gratis tilldelning av fler utsläpps-rätter än de har haft behov av (se fall 6).

I princip avskaffades koldioxidskatten för svenska företag i den handlande sektorn från 2011. För företagen i den icke handlande sektorn ökar koldioxid-skatten under perioden 2010-2015. Enligt Riksrevisionens beräkningar medför skatteomläggningen att företagen inom den handlande sektorn får minskade utgifter för koldioxidskatt med 6,5 miljarder kronor per år under perioden 2009–2015. I den icke handlande sektorn beräknas företagen få ökade utgifter för koldioxidskatt med 1,8 miljarder kronor per år under samma period.



Koldioxidskatten kan vara ett effektivt sätt att dämpa ökningstakten för utsläppen

Fall 4 visar att en högre skatt, och därmed en högre kostnad för utsläppen, stimulerar företagen att investera i teknik för att minska utsläppen.

FALL 4: För den norska oljesektorn har koldioxidskatt lett till en lägre ökning av utsläppen

Energiutvinning svarar för cirka 90 procent av utsläppen från Norges oljesektor. En koldioxidskatt på oljeverksamheten offshore infördes i Norge 1991. Enligt granskningen 2010 motsvarar den skattenivån en kostnad per ton utsläppt koldioxid som är högre än inom andra sektorer. Utsläppen från denna sektor har dessutom varit lägre än de skulle ha varit utan skatten. Företagen rapporterar att åtgärder för att förbättra energieffektiviteten har genomförts på grund av beskattningen. Enligt granskningen har den effekten avtagit under senare år eftersom företagen inte längre anser att de tillgängliga minskningsåtgärderna är kostnadseffektiva.



Tilldelade utsläppsrätter har överskridit de faktiska utsläppen

I tabellerna 4 och 5 visas beräknade utsläpp jämfört med de tilldelningar som varje land begärt från Europeiska kommissionen samt de utsläppsrätter som tilldelats i de sektorer som ingår i systemet för handel med utsläppsrätter i varje land.

Tabell 4: Fas II i systemet för utsläppshandel. Beräknade utsläpp jämfört med begärda och tilldelade utsläppsrätter. Årligt genomsnitt 2008–2012. Miljoner ton koldioxidekvivalenter.

	Beräknade utsläpp i ETS-sektorn enligt ansökningar till kommissionen från varje land	Tilldelningar som begärts av landet	Faktiskt tilldelade utsläppsrätter
Danmark	29,7	24,5	23,9
Finland	45,3 (genomsnitt per år 2008–2011)	39,6	37,6
Lettland	6,25	6,25	3,4 (till den 31 juli 2011)* 6,25 (per den 1 augusti 2011)*
Litauen	18,4	16,6	8,8
Norge	21,0 (2010)	15,0	15,0* (varav 6,3 auktionerades ut)
Polen	208,5 (inklusive nya deltagare)	208,5	205,6 *
Sverige	27,1	25,2	22,5 *

Källa: De nationella revisionsorganen. *Inklusive reserv för nya deltagare.

Under fas II bestämde varje land den totala mängden utsläppsrätter för landets ETS-sektorer i sina nationella fördelningsplaner. Svaren från länderna visar att de metoder som används för att beräkna framtida utsläpp och fastställa den totala mängden utsläppsrätter skiljer sig åt mellan länderna. För de flesta länder var antalet begärda utsläppsrätter lägre än de beräknade utsläppen och det antal utsläppsrätter som till slut godkändes var detsamma som eller lägre än det begärda antalet. Samtliga planer har godkänts av kommissionen eller av Eftas övervakningsmyndighet.

Som framgår av tabell 5 var antalet tilldelade utsläppsrätter för samtliga länder under alla de fyra åren högre än de faktiska utsläppen av växthusgaser i ETS-sektorn som helhet, med undantag för Norge och Danmark (2008–2010) och Finland (2010).

Tabell 5: Tilldelade utsläppsrätter för fas II i EU:s utsläppshandelssystem jämfört med faktiska utsläpp i miljoner ton koldioxidekvivalenter.

	Tilldelade utsläppsrätter för ETS fas II, genomsnitt per år, inklusive reserv enligt NAP	Faktiskt tilldelade utsläppsrätter för 2008–2011, genomsnitt per år	Faktiska utsläpp 2008	Faktiska utsläpp 2009	Faktiska utsläpp 2010	Faktiska utsläpp 2011
Danmark	24,5	23,9	26,5	25,5	25,3	21,5
Finland	37,6	37,6	36	34,4	41,5	35,1
Lettland	3,4 (till 31 juli 2011) 6,25 (per den 1 augusti 2011)	3,4 (till den 31 juli 2011) 4,41 (per den 1 augusti 2011: information den 4 juli 2012)	2,7	2,5	3,2	2,9
Litauen	8,84	6,0	6,1	5,8	6,4	5,6
Norge	15	7,9	19,3	19,2	19,4	19,2
Polen	208,5	204,0	204,1	191,2	199,7	203,0
Sverige	22,5	22,2	20,1	17,5	22,7	19,8
EU ETS totalt – som jämförelse	2 081	1 983	2 120	1 880	1 938	1 854

Källa: Uppgifter från varje nationellt revisionsorgan och kommissionens hemsida (http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/registries/documentation_en.htm och http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-1614_en.htm)

När de faktiska utsläppen ligger under antalet tilldelade utsläppsrätter finns det ingen anledning för företagen att köpa extra utsläppsrätter. Därför har företagen haft mycket begränsat behov av att köpa extra utsläppsrätter eller investera i teknik för att minska utsläppen under den nuvarande Kyotoperioden (2008–2012). Det finns emellertid ingen pålitlig information om huruvida minskningarna har uppnåtts genom lägre produktion, investeringar i ren teknik eller på annat sätt. Som framgår av tabell 5 fördelades i genomsnitt totalt 1 983 miljoner utsläppsrätter för perioden 2008–2011, medan de faktiska utsläppen i genomsnitt var 1 948 miljoner ton per år. I Danmark utgjorde mängden utsläppsrätter som tilldelades gratis 97 procent av de faktiska utsläppen under perioden 2008–2011.

Granskningarna för Lettland, Litauen och Polen har visat att utsläppen har ökat i långsammare takt än den ekonomiska tillväxten. I denna granskning har det emellertid inte gått att mäta om detta kan tillskrivas effekterna av EU:s utsläppshandelssystem.

2.1.3 Regeringarna har inte utformat de delar av systemet som de är ansvariga för optimalt

I stort sett samtliga utsläppsrätter har tilldelats gratis

I fas II beslutar varje land hur många utsläppsrätter som ska fördelas till de sektorer som ingår i systemet för utsläppshandel och, inom ramen för direktivet om ett system för handel med utsläppsrätter, om utsläppsrätterna ska delas ut gratis till enskilda företag eller auktioneras ut. Utsläppsrätterna delades ut gratis av regeringarna i sex länder av sju, vilket minskade regeringarnas möjligheter att kontrollera systemet. Endast Norge auktionerade ut en stor andel av sina utsläppsrätter (se fall 5 och 6).

FALL 5: Tilldelning av utsläppsrätter i Norge

Enligt direktivet om ett system för handel med utsläppsrätter ska minst 90 procent av utsläppsrätterna tilldelas gratis. Norge har i egenskap av EES/Efta-land varit undantaget från den bestämmelsen för perioden 2008–2012. Norge beslutade att sälja ungefär hälften av utsläppsrätterna. Inga gratis utsläppsrätter fördelades inom oljesektorn.



FALL 6: Överskott på utsläppsrätter i Sverige

Varje år från det att EU:s handelssystem startade 2005 har den handlande sektorn i Sverige tilldelats betydligt fler utsläppsrätter än vad den har behövt. Därmed kan vissa företag och branscher ha fått betydande intäkter utan att ha behövt vidta åtgärder för att minska utsläppen. Hittills (2005-2010) har överskottet av gratis tilldelade utsläppsrätter till svenska företag inneburit en förmögenhetsöverföring som kan beräknas ha varit värd cirka 1,8 miljarder kronor. Företag inom vissa branscher har dock varit tvungna att köpa utsläppsrätter.



Begränsade möjligheter att dra tillbaka utsläppsrätter

I fem av länderna har företagen rätt att sälja outnyttjade utsläppsrätter om produktionskapaciteten inte utnyttjas i den utsträckning som antas i den nationella fördelningsplanen (NAP). I två andra länder kan utsläppsrätterna i vissa fall dras in eller ges till andra företag, i Finland kan de dras in på grund av missbruk och i Litauen om företaget går i konkurs. I Norge är den årliga tilldelningen beroende av att företaget innehar ett giltigt tillstånd och inte har upphört med sin verksamhet. I Sverige får den återstående delen av de utsläppsrätter som tilldelats en viss anläggning inte utfärdas om dess tillstånd har dragits in.

Få begränsningar i hur intäkterna från försäljningen av utsläppsrätter används

I samtliga de länder som deltog i denna granskning, utom Litauen, får privata företag utnyttja vinsterna från försäljning av utsläppsrätter som de själva vill. Detta ligger i linje med den marknadsprincip som systemet bygger på. Privata företag i Litauen och offentliga företag i Lettland och Litauen måste emellertid använda intäkterna från försäljning av utsläppsrätter till att investera i utsläppsminskningar. I dessa båda länder garanteras vissa investeringar i utsläppsminskande teknik och en adekvat kontroll av att intäkterna används korrekt. Enligt granskningarna i de båda länderna kan regeringarna inte garantera en adekvat kontroll. Enligt en av granskningarna utnyttjade inte samtliga företag intäkterna på det sätt som avsetts, dvs. för utsläppsminskande åtgärder, och de rapporterade inte heller i enlighet med kraven. Detta framgår av fall 7 från Lettland och Litauen.

Granskningen i Lettland har visat att konkurrensvillkoren inte uppfylls fullt ut i den offentliga tjänstesektorn och att det därför är enkelt för företagen att överföra kostnaderna för att köpa utsläppsrätter till konsumenterna av el- och värmeenergi i stället för att investera i utsläppsminskning. Följaktligen stimuleras inte alltid företagen i den offentliga tjänstesektorn att själva försöka hitta det billigaste sättet att minska utsläppen, vilket strider mot grundprincipen för utsläppshandelssystemet.

FALL 7: Alla anläggningar i Lettland och Litauen utnyttjade inte intäkterna till utsläppsminskningar

Det lettiska nationella revisionsorganet samlade in information från ett antal energianläggningar om hur de använde intäkterna från försäljningen av utsläppsrätter i fas I från 2005 till 2007. Det visade sig att 17 procent av anläggningarna i energisektorn i urvalet använde intäkterna till att täcka kostnader som inte hade att göra med minskning av utsläppen av växthusgas.

Under granskningens gång utgick tariffberäkningsmetoderna för värmegenerering och kraftvärmeproduktion från att anläggningarna måste använda intäkterna från utsläppshandel till att täcka kostnaderna för utsläppsminskning, till exempel renovering av befintlig utrustning och inköp av ny utrustning. De kostnaderna får inte ingå i den aktuella tariffen. Sedan granskningsrapporten offentliggjorts med belägg för bristande kontroll av att intäkterna använts korrekt, ändrade kommissionen för allmännyttiga företag på metoden för tariffberäkning och avskaffade kravet på att intäkterna från utsläppshandeln måste användas för att täcka kostnaderna för utsläppsminskning. Kommissionen för allmännyttiga företag hävdade att EU-lagstiftningen inte kräver att intäkterna från utsläppshandel används till att täcka kostnaderna för utsläppsminskning.

I Litauen fanns två anläggningar som inte använde intäkterna enligt kraven under 2009. En anläggning lämnade inte utförlig information om hur mottagna intäkter användes. Under 2010 fanns två anläggningar som inte skickade in den information som krävdes till miljöministeriet.



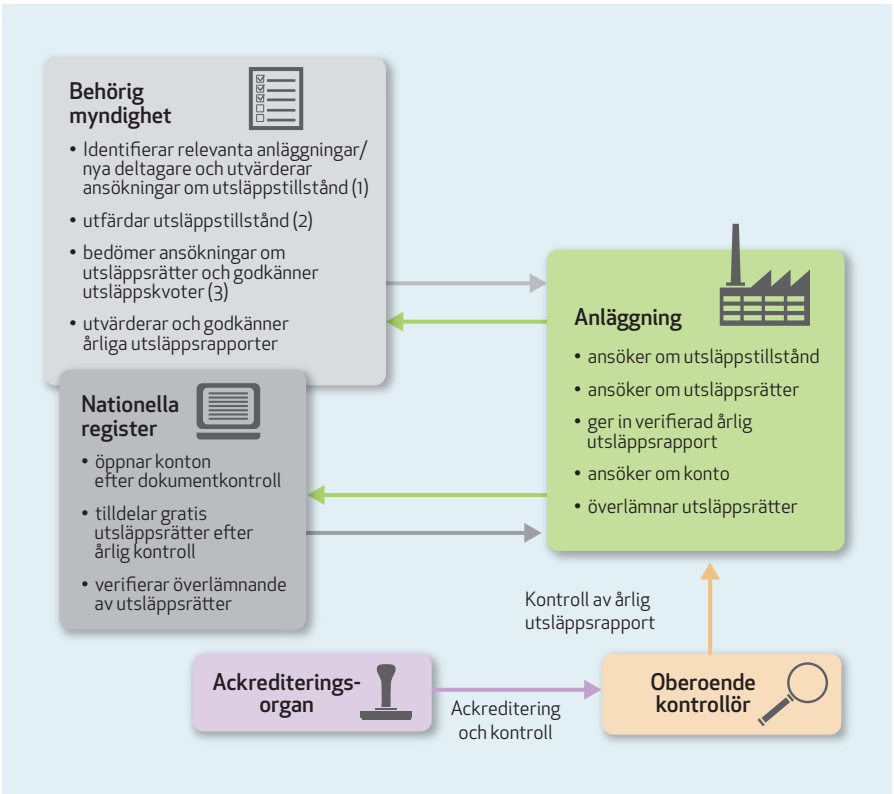
2.2 Nationella register, tillstånd för utsläpp av växthusgaser och kontroll av utsläppsrapportering

Länderna som deltar i EU:s utsläppshandelssystem måste föra ett nationellt utsläppshandelsregister, utfärda tillstånd för utsläpp av växthusgaser och kontrollera utsläppsrapporteringen. Syftet med denna del av den gemensamma granskningen är att undersöka:

- om samtliga relevanta anläggningar har tillstånd för utsläpp av växthusgaser och en övervakningsplan och om de har tilldelats ett korrekt antal utsläppsrätter,
- om det nationella registret fungerar korrekt och säkert,
- om frågan om bedrägerier har hanterats,
- om anläggningens utsläppsövervakning och utsläppsrapportering har varit ändamålsenlig.

Organisationen för utfärdande av tillstånd att släppa ut växthusgaser och kontrollera utsläppsrapporteringen visas i figur 3. Där visas också vilka roller och vilket ansvar de behöriga myndigheterna, det nationella registret, de oberoende kontrollanterna och ackrediteringsorganens roller har i samband med anläggningarnas skyldigheter enligt utsläppshandelssystemet.

Figur 3: Ansvar och roller i systemet för utsläppshandel.



2.2.1 Anläggningar erhåller tillstånd för utsläpp av växthusgaser och ska tilldelas rätt antal utsläppsrätter

Fastställande av anläggningar som omfattas av systemet för utsläppshandel (se figur 3 punkt 1)

Även om den institutionella organisationen av statliga organ med ansvar för tillstånd för utsläpp av växthusgaser (behöriga myndigheter) i viss mån varierar från land till land visar granskningen att den behöriga institutionen garanterar att alla anläggningar som omfattas av systemet för utsläppshandel identifieras. Information tillhandahålls av miljöbyråer på nationell eller regional nivå. I tabell 6 visas antalet anläggningar som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem i varje enskilt land.

Tabell 6: Antalet anläggningar som omfattades av EU:s utsläppshandelssystem i varje land 2010.

	Danmark	Finland	Lettland	Litauen	Norge	Polen	Sverige
Antal anläggningar	380	589	77	101	110	811	754

Källa: de nationella revisionsorganen.

Utfärdande av ett tillstånd för utsläpp av växthusgaser och kontroll av övervakningsplanen (se figur 3 punkt 2, sidan 30)

På det hela taget garanterar den behöriga myndigheten att anläggningarna erhåller ett lämpligt tillstånd för utsläpp av växthusgaser och att övervakningsplaner är på plats.

I fall 8 och 9 visas betydelsen av en korrekt utvärdering av ansökningarna om utsläppstillstånd och nödvändigheten av att ändra utsläppstillstånden och övervakningsplanerna om företagens anläggningar ändras. Fallen belyser också behöriga myndigheters utvärderingsgrund.

FALL 8: Utvärdering av en tillståndsansökan i Lettland

I den lettiska granskningen upptäcktes ett fall där den behöriga myndigheten inte kontrollerade om den bränsleförbrukning som angetts i företagets intyg motsvarade den förbrukning som angetts i ansökan om tillstånd att släppa ut växthusgaser. Den bränslemängd som hade angetts i tillståndet för utsläpp av växthusgaser överskred den maximalt tillåtna förbrukningsvolymen med cirka 20 miljoner m3 eller 29 procent.



FALL 9: Utvärdering av tillståndsansökningar i Norge

Den norska granskningen visar att många företag redan omfattades av det norska systemet för utsläppshandel från 2005, men var tvungna att uppdatera sina tillstånd och övervakningsplaner inför nästa period. Dessa företag var därför redan välkända, eftersom samma myndighet hade granskat deras ursprungliga ansökan samt tre årliga utsläppsrapporter. Dessutom hade dessa företags anläggningar varit föremål för kontroller på plats med uppföljningsförfaranden.

Myndigheten bedömde ansökningar från företagen som var nya i systemet för handel med utsläppsrätter. I sin egenskap av nationell klimat- och miljömyndighet var myndigheten redan bekant med dessa företag, eftersom de omfattades av lagen om föroreningskontroll. Myndigheten hade därmed en stabil grund för att bedöma dessa ansökningar. Av granskningen framgick också att myndigheten krävde att företagen skulle ansöka om en förändring av tillstånden och planerna vid bristande överensstämmelse mellan årsrapporterna, utsläppstillstånden och övervakningsplanerna.



Fördelning av tillstånd till anläggningar (se figur 3, sidan 30)

Av granskningarna framgår att varje lands nationella fördelningsplan anger den totala mängd utsläppsrätter som anläggningarna ska beviljas. För att bli tilldelade fria utsläppsrätter för perioden 2008–2012 måste företagen ansöka hos den behöriga myndighet som bedömde anläggningarnas utsläpp innan deras kvoter fastställdes. Om de historiska uppgifterna inte var lämpliga på grund av omfattande förändringar av aktiviteten måste företagen tillhandahålla lämplig dokumentation. Det nationella registret fördelar årligen det angivna antal utsläppsrätter som tilldelas varje anläggning gratis senast den 28 februari, efter att ha kontrollerat att anläggningen fortfarande har rätt att ta emot de utsläppsrätterna.

2.2.2 Nationella register fungerar enligt kraven i FN:s ramkonvention om klimatförändringar och EU-rätten

Drift av registren (se figur 3, sidan 30)

Enligt granskningen är de förfaranden som krävs för registren implementerade. De föreskrivna förfarandena beskrivs i interna förordningar och instruktioner, och hanteras också i stor utsträckning genom de olika nationella registrens programvara. Under loppet av perioden 2008–2012 har det förekommit ett antal tekniska problem. Registrens programvara har emellertid hela tiden uppdaterats och nya versioner har införts.

Registrens säkerhet och kontroll

De nationella registren utvärderas regelbundet av EU och enligt FN:s ramkonvention om klimatförändringar. Den gemensamma plattform för program- och hårdvara som det gemensamma unionsregistret har tillhandahållit sedan 2012 ska eliminera tidigare problem och öka systemets pålitlighet och säkerhet.

I fall 10 och 11 beskrivs två situationer där de nationella registren inte fungerade normalt på grund av ingripanden från övervakningsmekanismer på EU- och FN-nivå. I det första fallet var Europeiska kommissionen ansvarig för att uppladdningen av fördelningsplaner i Lettland försenades, vilket ledde till försenad avräkning. Det andra fallet gäller Litauen som delvis har suspenderats från handeln med utsläppsrätter och Kyotoenheter med andra länder som resultat av felaktigheter i landets rapportering enligt Kyotoprotokollet.

FALL 10: Försenad tilldelning av utsläppsrätter i Lettland
Den lettiska granskningen visar att utsläppsrätterna inte tilldelades verksamhetsutövarna i tid, vilket har förhindrat en snabb uppgörelse. Detta var fallet under 2008 och 2009, då man avvaktade kommissionens interna beslut om överföring av tilldelningsplaner, vilket innebar att cirka 19 procent av fördelningen av utsläppsrätter försenades med i genomsnitt 58 dagar.



FALL 11: Litauen stängdes av från Kyotomekanismerna
Den litauiska granskningen visar att övervakningskommitténs beslut i december 2011 att stänga av Litauen från att delta i mekanismerna enligt artiklarna 6, 12 och 17 i Kyotoprotokollet har medfört negativa konsekvenser för landet och verksamhetsutövarna:

- Verksamhetsutövarna fick inte handla med utsläppsrätter och Kyotoenheter med andra länder.
- Litauen kunde inte handla med tilldelade utsläppsenheter (AAU) och inte erhålla medel för det särskilda klimatförändringsprogrammet förrän avstängningen upphävdes. Enligt ett beslut av övervakningskommitténs verkställighetsgren som fattades den 24 oktober 2012 har nu Litauen fullständig rätt att delta i mekanismen enligt artiklarna 6, 12 och 17 i Kyotoprotokollet.



Allmänhetens tillgång till information som inte är sekretessbelagd

Majoriteten av granskningarna visar att nationella register tillgängliggör icke-sekretessbelagd information enligt kraven från UNFCCC och EU i den internationella transaktionsförteckningen och gemenskapens oberoende transaktionsförteckning (numera EU:s transaktionsförteckning) och på nationella webbplatser. Även om den information som anges i fallstudien från Lettland har gjorts tillgänglig för allmänheten fann den lettiska revisionen (fall 12) att information inte hade offentliggjorts om tillstånden för växthusgasutsläpp för 20 procent av verksamhetsutövarna och 36 procent av de annullerade utsläppsrätterna. Det innebär att allmänheten inte fick information om verksamhetsutövarnas utsläpp. Som en följd av den nationella granskningen har de lettiska myndigheterna nu offentliggjort den saknade informationen.

FALL 12: Informationen finns tillgänglig för allmänheten på webbplatsen för det lettiska registret för handel med utsläppsrätter

Följande information finns tillgänglig för allmänheten på webbplatsen för det lettiska registret för handel med utsläppsrätter:

- verksamhetsutövarnas tillstånd och ändringar av tillstånd,
- verksamhetsutövarnas årliga utsläppsrapporter,
- kontrollrapporter,
- beslut om godkännande av verksamhetsutövarnas årliga kontrollerade utsläppsrapporter.

Dessutom publicerar ministeriet för miljöskydd och regional utveckling information som rör beslut om tilldelning och annullering av utsläppsrätter på sin webbplats.



2.2.3 Nätfiske och bedrägerier har inte lyckats skada nationella register

Tabell 7 ger en översikt över upptäckta fall av momsbedrägerier, hackning och nätfiske i Danmark, Lettland, Litauen, Norge och Polen. Finland och Sverige har inte genomfört granskningar av sina nationella register.

Tabell 7: Upptäckta fall av momsbedrägerier, hackning och nätfiske

	Danmark	Lettland	Litauen	Norge	Polen
Upptäckta fall av momsbedrägerier	Ja	Inga	Inga	Ja	Ja
Upptäckta fall av hackningsförsök	Inga	N/A	Inga	Inga	Inga
Upptäckta fall av nätfiske	Ja	N/A	Inga	Ja	Ja

Källa: Danmark, Norge: nationella revisioner; Litauen: Miljöministeriet; Lettland och Polen: behörig myndighet.

Nätfiske- och hackningsattacker

Nätfiske- och hackningsattacker syftar till att komma åt systemet för att förskingra utsläppsrätter. Man har inte kunnat identifiera hackningsattacker i någon av granskningarna. Flera nätfiskeattacker har dock inträffat i Danmark, Norge och Polen, men de ledde inte till att någon sekretessbelagd information röjdes, vilket var fallet i andra europeiska länder.⁹ Vid nätfiskeattackerna utnyttjades den fria tillgången till kontoombudens e-postadresser på webbplatsen för gemenskapens oberoende transaktionsförteckning. Denna information är inte längre tillgänglig för allmänheten. Samtliga länder som drabbades av nätfiskeattackerna samarbetade med nationella register i andra länder. Det polska fallet (fall 13) illustrerar åtgärder som vidtagits av nationella register såsom att registret stängdes av tillfälligt, ett varningsmeddelande publicerades på registrets webbplats och skickades till kontoinnehavarna samt att de nationella myndigheterna med ansvar för IT-säkerhet underrättades.

FALL 13: Nätfiskeattack i Polen i januari 2010

Användare av det polska registret fick ett e-postmeddelande med en länk till webbplatsen www.tradingprotection.com vars syfte var att stjäla inloggningsuppgifter och lösenord. E-postmeddelandets avsändare hänvisade till ett samarbete med Europeiska kommissionen och det nationella registrets förvaltning. Vid upptäckten av bedrägeriförsöket vidtogs följande åtgärder:

- åtkomsten till registret blockerades under 24 timmar,
- ett varningsmeddelande publicerades på registrets hemsida,
- användarna fick ett varningsmeddelande via e-post,
- användare som svarade på denna varning fick sitt lösenord ändrat,
- händelsen rapporterades till statliga CSIRT (Computer Security Incident Response Team) och till den centrala utredningsbyrån.



Tillfälliga åtgärder har vidtagits mot gränsöverskridande momsbedrägerier

Eftersom handel med utsläppsrätter kan innebära transaktioner över gränserna finns det en inneboende risk för momsbedrägerier, på samma sätt som med andra varor. I ruta 4 förklaras hur gränsöverskridande momsbedrägerier utförs med utsläppsrätter för växthusgaser.

Av de länder som deltar i den gemensamma granskningen har Danmark och Norge rapporterat fall av gränsöverskridande momsbedrägerier, medan Lettland och Litauen inte har rapporterat något. Det har inte bekräftats att det polska fallet med momsbedrägerier har gränsöverskridande karaktär. De svenska och finska nationella revisionsorganen har inte granskat sina nationella register.

⁹ Till exempel Österrike, Grekland, Italien, Rumänien och Tjeckien. Källa: Den norska undersökningen av de norska myndigheternas kontroll av det norska systemet för handel med utsläppsrätter.

.....

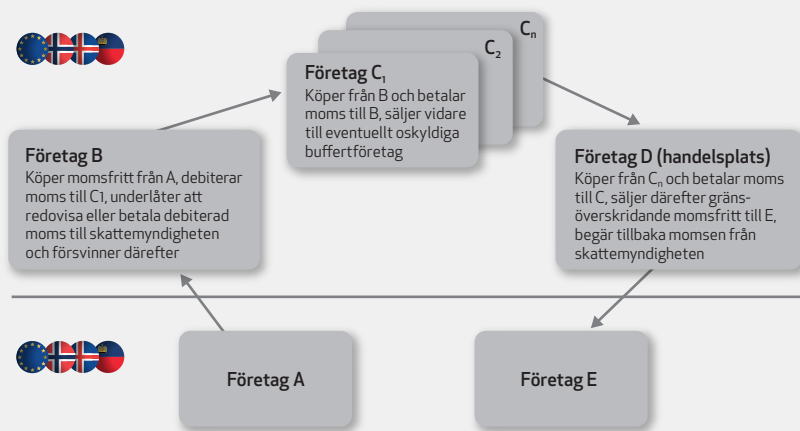
RUTA 4: MEKANISMER FÖR GRÄNSÖVERSKRIDANDE MOMSBEDRÄGERIER MED UTSLÄPPSRÄTTER INOM EES10

.....

Vid gränsöverskridande momsbedrägerier utnyttjas det faktum att det inte läggs till någon moms på transaktioner av varor eller tjänster mellan momsregistrerade företag i olika länder inom EES. Ett företag köper momsfritt från ett annat land och säljer vidare till ett annat företag i sitt eget land. Det säljande företaget lägger till moms på vidareförsäljningen men betalar inte in momsen till skattemyndigheten. Istället överför bolaget pengarna till ett annat land där det inte är lika lätt att komma åt pengarna.

Följande bild visar hur gränsöverskridande momsbedrägerier fungerar: Företag A köper en stor mängd utsläppsrätter som sedan säljs till företag B i ett annat EES-land. Ingen mervärdesskatt läggs till transaktionen. Företag B säljer nu utsläppsrätterna vidare till företag C i sitt eget land och lägger till moms i samband med vidareförsäljningen. Efter att företag B har fått moms från företag C underlåter företag B att reglera momsen hos skattemyndigheten. Det kan förekomma flera oskyldiga buffertföretag mellan de andra företagen innan utsläppsrätterna säljs vidare över gränsen till företag E (eller tillbaka till företag A), varefter det sista företaget i kedjan får tillbaka den utlagda mervärdesskatten från staten. Staten har nu återbetalat mervärdesskatten utan att erhålla någon mervärdesskatt från företag B. Företag B går i konkurs eller försvinner.

Denna typ av bedrägeri kallas också momskarusell eller gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag.



.....

10 EES består av EU-medlemsländerna, Island, Liechtenstein och Norge.

Den enda tillgängliga övergripande uppskattningen av gränsöverskridande momsbedrägerier avseende utsläppsrätter för växthusgaser i EU:s system för handel med utsläppsrätter är Europols uppskattning¹¹ att statskassorna totalt sett har gått miste om 5 miljarder euro i momsintäkter. Europols uppskattning gjordes i december 2009 då de gränsöverskridande momsbedrägerierna var som mest frekvent förekommande. Fall 14 visar den danska granskningens resultat när det gäller förekomsten av gränsöverskridande momsbedrägerier i Danmark.

FALL 14: Danska gränsöverskridande momsbedrägerier kopplade till handeln med utsläppsrätter

Den danska granskningen från 2012 av det danska registret för handel med utsläppsrätter visade att skattemyndigheten genom att undersöka handelsmönster för konton som hade kopplingar till Danmark hade upptäckt att den danska statskassan hade gått miste om momsintäkter på 200 000 euro. I granskningen drogs dock slutsatsen att det finns en risk att den danska statskassans faktiska förlorade momsintäkter är ännu högre. Dessutom har 14 EU-medlemsstater uppgivit att de misstänker momsbedrägerier som uppgår till 200 miljoner euro via det danska registret. Flera länder har inte kvantifierat sina misstänkta förlorade intäkter och den totala förlusten av intäkter kan därför överskrida denna summa.

Det danska registret är ett av de register som har det största antalet konton som öppnats av privatpersoner 2009. En beräkning av Europeiska kommissionens centrala europeiska register visar att cirka 1 000 privatpersoner innehar konton som öppnades via det danska registret 2009, vilket motsvarar runt 45 procent av alla konton som öppnats i hela EU under samma period.

Den danska granskningen visade att det danska registret inte uppfyllde EU:s regler eftersom man inte krävde att kontoinnehavarna skulle uppvisa handlingar som bekräftade deras identitet. Detta innebar att det mellan 2005 och 2009 var möjligt för privatpersoner med falska identiteter att handla med utsläppsrätter i det danska registret. De danska myndigheterna har vidtagit åtgärder för att begränsa risken för bedrägerier i framtiden: momssystemet har ändrats till omvänd skattskyldighet, vilket begränsar risken för bedrägerier, och dokumentation av identiteter krävs nu. Det internationella samarbetet har förbättrats.

..... 

11 Carbon Credit fraud causes more than EUR 5 billion damage for European Taxpayer (bedrägeri med kolkrediter kostar mer än 5 miljarder euro för europeiska skattebetalare). Europols pressmeddelande 9 december 2009.

Upptäckt av bedrägerier

Skattemyndigheten eller det organ som ansvarar för det nationella registret för handel med utsläppsrätter i de berörda länderna upptäckte gränsöverskridande momsbedrägerier. Misstänkt handel kunde vara ett stort antal transaktioner – upp till 100 000 per dag – eller transaktioner mellan företag eller personer som skattemyndigheterna redan kände till från andra fall av bedrägerier. Om brottsliga förehavanden misstänktes ha ägt rum rapporterades fallet till polisen för vidare utredning och om möjligt frystes de misstänkta tillgångar.

I Danmark och Norge, de två länder som har kända fall av gränsöverskridande momsbedrägerier, har granskningarna av registren visat att skattemyndigheterna och de myndigheter som ansvarar för registret för handel med utsläppsrätter har arbetat nära tillsammans för att upptäcka och utreda eventuella fall av sådana bedrägerier. (Se fall 15 från Norge.)

FALL 15: Upptäckt av gränsöverskridande momsbedrägerier i Norge

I september 2009 fick Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif, den norska klimat- och miljömyndigheten) och den norska skattemyndigheten (SKD) kännedom om att misstänkt handel hade upptäckts i andra länders register. Klif övervakade transaktioner i registret på uppdrag av SKD, som inte hade direkt tillgång till registret. Klif lade märke till att ett stort antal transaktioner hade gjorts på två konton inom loppet av några minuter. I februari 2010 gjordes razzior på flera adresser, vilket ledde till upptäckten av momsbedrägerier på cirka 18,3 miljoner euro mellan december 2009 och februari 2010. De berörda företagens tillgångar har frysts. Sju personer har åtalats.

Klif försåg SKD med en lista över 107 ansökningar om persondepåkonton som fått avslag, för vidare utredning. 16 av dessa hade avslöjats för urkundsförfalskning och ytterligare tre hade ansetts misstänkta.

Den danska granskningen visade att skattemyndigheternas arbete underlättades när skattemyndigheten fick direkt tillgång online till det danska registret för handel med utsläppsrätter. Enligt den danska granskningen fick merparten av skattemyndigheterna i de länder som ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter direkt tillgång till sina respektive register, efter det danska fallet.

Att upptäcka misstänkta kedjor av transaktioner med utsläppsrätter och identifiera bedragarna är en mycket komplicerad uppgift eftersom företag och privatpersoner från hela världen kan öppna konton och handla i alla register för handel med utsläppsrätter inom EU. Den danska granskningen visade att skattemyndigheternas insatser för att bekämpa gränsöverskridande momsbedrägerier inom EU försvåras av att tillgången till information om handel och momsbetalningar mellan EU-länderna är

begränsad när det gäller gränsöverskridande ekonomisk brottslighet. Men i detta avseende har de danska och norska granskningarna visat att båda länderna har samarbetat med andra länder och internationella organ för att upptäcka bedrägerier och begränsa möjligheterna till framtida bedrägerier.

Ändring av momsreglerna

Som en följd av de gränsöverskridande momsbedrägerierna i samband med handeln med utsläppsrätter ändrade EU momsdirektivet i mars 2010, så att medlemsstaterna får införa omvänd skattskyldighet för moms¹² tillfälligt, d.v.s. fram till juni 2015.¹³

Danmark, Finland, Norge och Sverige har nu system med omvänd skattskyldighet på tillfällig basis. Med ett system med omvänd skattskyldighet minskar risken för gränsöverskridande momsbedrägerier avsevärt. I Lettland, Litauen och Polen drivs momsen in på vanligt sätt.

Ordentlig identitetskontroll

De fall av gränsöverskridande momsbedrägerier som har skett via det danska registret för handel med utsläppsrätter visar hur viktigt det är att registren övervakas ordentligt. Omvänt har den norska granskningen (se fall 16) visat att det norska registrets strikta tillämpning av dokumentationskraven för privatpersoner som innehar konton inneburit att Norge i stor utsträckning har lyckats undvika tvivelaktiga kontoinnehavare. Dokumentationskontrollen förblir varje lands ansvar, även om registret nu har centraliserats på EU-nivå.

FALL 16: Uppfyllande av de rättsliga kraven för att öppna konton i det norska registret

Den norska byrån för klimat och föroreningar registrerade en dramatisk ökning av kontoansökningar under de första månaderna 2010. Av 100 ansökningar om konton för privatpersoner godkändes endast sex under 2010 och tre under 2011. Flera fall av förfalskade handlingar upptäcktes. Kraven för att öppna ett konto förstärktes ytterligare i och med kommissionens förordning (EG) nr 920/2010, då man krävde att minst ett kontoombud måste vara antingen norsk medborgare eller ha varit bosatt i Norge under de senaste sex månaderna och kunna uppvisa certifierad dokumentation. Sedan 2011 måste kontoinnehavare utse ytterligare ett kontoombud.



12 Omvänd skattskyldighet för moms innebär att moms betalas och återkrävs av samma företag. Normalt tar säljaren betalt för moms, medan köparen senare kräver tillbaka beloppet från skattemyndigheterna.

13 Rådets direktiv 2010/23/EU av den 16 mars 2010 om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt beträffande frivillig och tillfällig tillämpning av förfarandet för omvänd skattskyldighet på leveranser av vissa tjänster som är känsliga för bedrägeri. Direktivet är tillämpligt till den 30 juni 2015.

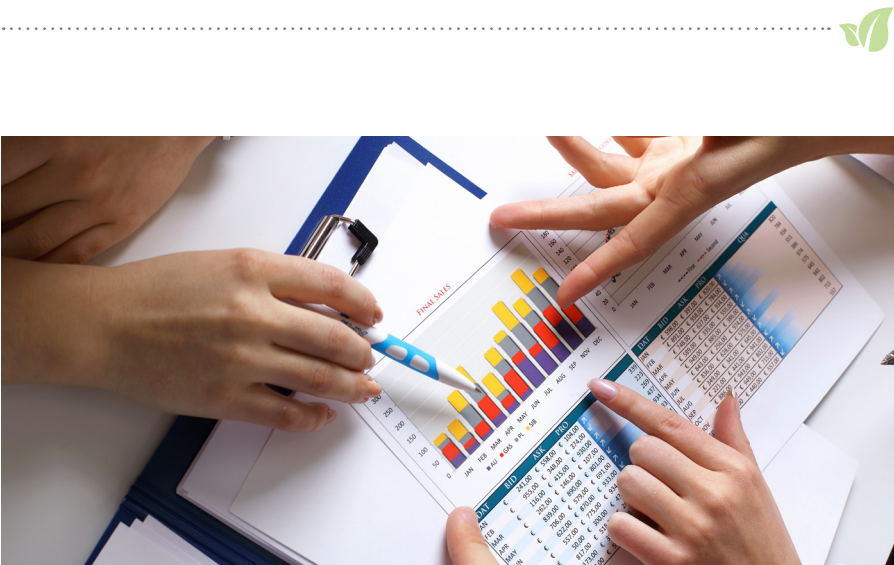
2.2.4 Övervakningen och rapporteringen av utsläpp är i stort sett tillfredsställande

I alla länder utom Norge, där den behöriga myndigheten själv har tagit på sig rollen som kontrollör, kontrolleras verksamhetsutövarnas utsläppsrapporter av ackrediterade tredjepartskontrollanter. Den behöriga myndigheten kontrollerar sedan att rapporterna är fullständiga, att beräkningarna är korrekta och att de överensstämmer med reglerna och villkoren i övervakningsplanen. Samspelet mellan den behöriga myndigheten, verksamhetsutövarna, kontrollanterna och det nationella registret illustreras i figur 3 på sidan 30.

Den lettiska granskningen har visat att man inom den nationella ramen inte har fastställt några kriterier för den behöriga myndighetens bedömning av utsläppsrapporter. Övervakningen och rapporteringen anses i stort sett vara tillfredsställande. Fall 17 beskriver kontrollprocessen i Norge. Som en följd av kontrollförfaranden har sanktioner tillämpats i Polen, vilket exemplifieras i fall 18.

FALL 17: Utvärdering och kontroll av den årliga rapporteringen i Norge

Den behöriga myndigheten kontrollerar att alla utsläppskällor har redovisats. Den kontrollerar verksamhetsuppgifter för varje utsläppskälla, utsläppsfaktorer och osäkerhetsnivåer som är kopplade till dessa. Informationen bedöms genom att rapporterade uppgifter jämförs med tidigare rapporter och sektorsövergripande uppgifter samt med hjälp av kontroller på plats. I Norge är det främst den behöriga myndigheten och inte ackrediterade tredjepartskontrollanter som genomför kontroller på plats av de årliga utsläppsrapporterna. Vid bristande överensstämmelse i samband med inspektioner på plats används sällan sanktioner eftersom det vanligtvis räcker med ett hot om tvångsböter för att uppnå överensstämmelse.



FALL 18: Sanktioner efter överträdelser av verksamhetsutövare

I Polen har det nationella centrumet för utsläppskontroll blockerat konton i det polska nationella registret under perioden 2008–2012 i följande fall:

- Kontrollerade utsläppsrapporter lämnades inte in till centrumet (337 fall).
- Avgiften för kontoadministration betalades inte (92 fall).
- Brott mot reglerna, avveckling av anläggningen, obetalda avgifter för utfärdade utsläppsrätter och första posten i registret, oklar rättslig situation för anläggningens ägare, ägarförändring (11 fall).



2.3 Genomförande och förvaltning av CDM- och JI-program.

Alla parter i de gemensamma granskningarna har kvantifierade åtaganden enligt Kyotoprotokollet och har rätt att stå värd för JI-projekt samt att köpa krediter från CDM- och JI-projekt. De länder som har undertecknat Kyotoprotokollet har antagit omfattande regler för CDM och JI. Den gemensamma granskningen har undersökt:

- organisationen av CDM-/JI-köpprogram eller JI-värdprogram,
- om JI-projekten arrangeras och hanteras på rätt sätt. Regelefterlevnad har granskats, inte i vilken utsträckning JI-projekten faktiskt har lett till det önskvärda resultatet,
- om hanteringssystemet för inköp av krediter fungerar bra,
- om målen för inköp uppfylls,
- om det finns insyn i budgeteringen av medel för CDM/JI-krediter,
- om köp av CDM/JI-krediter kompletterar de nationella minskningarna.

Olika organisationsstrukturer

Tydliga roller och ansvar är en viktig förutsättning för effektiva CDM- och JI-program. Alla länder har utsett ett huvudansvarigt ministerium eller organ. Detta är antingen ett ministerium eller organ som ansvarar för miljöfrågor, energifrågor eller finansiella frågor (se tabell 8). I de flesta länder ansvarar flera ministerier och organ för genomförandet. I flera granskningar har man dock dragit slutsatsen att det har funnits vissa problem med hur organisationen fungerar:

- Finland: Komplicerad beslutsprocess vid bilaterala inköp, överlappning mellan ministeriernas ansvarsområden och vid övervakningen av inköp. Personalresurserna har inte använts på ett optimalt sätt.
- Norge: Finansministeriet använder sin kompetens som aktör i finansiella investeringar inom detta område. Ministeriet hade till en början liten erfarenhet av handel med utsläppsrätter. Ministeriet kan vid behov rådfråga utrikesministeriet eller miljöministeriet.
- Sverige: Energimyndigheten har ägnat lite tid åt uppföljning. Myndigheten hade inte dokumenterat utvärderingar av projekten eller fonderna trots att projekten i granskningen hade pågått i sju eller tio år (se fall 22).

I den polska granskningen konstaterades att de ansvariga organisationerna utför sina uppgifter i enlighet med sina ansvarsområden. På det organ som ger råd till ministeriet arbetar mer än 80 specialister med högskoleexamen. Institutet är mycket aktivt när det gäller att anordna utbildningar.

Tabell 8: Ansvariga aktörer för CDM-/JI-programmen i de nordisk-baltisk-polska länderna

Land	Ansvariga	Huvudsaklig roll
Danmark	Den danska energimyndigheten som sorterar under ministeriet för klimat, energi och byggnader är ansvarig för inköp av krediter. Utrikesministeriet ansvarar för utvecklingsbistånd och använder en del av medlen för utvecklingsbistånd till att förbereda CDM-projekt.	Köper krediter från CDM- och JI-projekt
Finland	Miljöministeriet ansvarar för JI och utrikesdepartementet ansvarar för CDM. Dessutom samordnar och leder arbets- och näringsministeriet styrgruppen för Kyotomekanismerna.	Köper krediter från CDM- och JI-projekt
Lettland	EJ TILLÄMPLIGT	EJ TILLÄMPL.
Litauen	Miljöministeriet	Fungerar som värd för projekt och tilldelar JI-krediter
Norge	Finansministeriet. Krediter från fonder administreras av utrikesministeriet eller ministeriet för olja och energi.	Köper krediter från CDM- och JI-projekt
Polen	Miljöministeriet, Nationellt centrum för förvaltning av utsläpp	Fungerar som värd för projekt och tilldelar JI-krediter
Sverige	Energimyndigheten	Köper krediter från CDM- och JI-projekt

JI-projekten administreras och hanteras på rätt sätt.

Världsländer för JI-projekt är skyldiga att godkänna JI-projekt enligt de förfaranden som antagits enligt Kyotoprotokollet (se fall 19). Inget av de två världsländer som har tagit upp denna revisionsfråga (Litauen och Polen) har identifierat några svagheter med avseende på deras lands tillämpning av dessa regler (se fall 20 och 21).

FALL 19: Förfaranden för hantering av JI-projekt i Litauen

Litauen fungerar som värd för 25 JI-projekt (2012). Dessa planeras, utvecklas och genomförs i enlighet med Republiken Litauens lag om finansiella instrument för hantering av klimatförändringar, förfarandena för genomförande av JI- och CDM-projekt enligt Kyotoprotokollet och annan lagstiftning. Dessutom genomförs JI-projekten i enlighet med handlingar som godkänts av UNFCCC:s JI-övervakningskommitté.

JI-projekten administreras av miljöministeriet i samarbete med andra institutioner som godkänts av regeringen och som:

- godkänner, undersöker och utvärderar ansökningar och andra handlingar som rör genomförandet av projekt,
- godkänner eller avslår genomförandet av projekt,
- utövar kontroll över genomförandet av projekt.

Dessutom fattar en ackrediterad oberoende kontrollör ett beslut om godkännande av projektdokumentet och publicerar information på JI-övervakningskommitténs webbplats.



FALL 20: Överföring av krediter från JI-projekt i Polen

Polen fungerar som värd för 20 JI-projekt (2012). Innan bekräftelser (LoE) eller godkännanden (LoA) utfärdas av miljöministeriet krävs ett yttrande från Nationellt centrum för utsläppshantering. I samtliga fall som har granskats utarbetades sådana yttranden i tid. Ansökningar om att erhålla godkännanden kompletterades med projektdokumentation, inklusive projektbeskrivningar och angivelse av finansieringskällan. En förteckning över de projekt som har fått en bekräftelse eller ett godkännande fanns tillgängligt på det nationella centrumets webbplats. Kyotoenheter (ERU) överfördes till köparna strax efter ministeriets positiva beslut.

I enlighet med de allmänna bestämmelserna kan projekt i Polen enbart få nationellt godkännande om de inte leder till dubbelräkning av nationella minskningar. Det är också avhängigt av "additionalitet", dvs. att projektet inte skulle ha genomförts utan projektfinansiering. Det finns inga hinder för några länder att genomföra JI-projekt i Polen.



FALL 21: Val av JI-projekt i Litauen

Litauen har utvecklat kriterier för att välja ut potentiellt stödbemyttigade prioriterade JI-projekt i syfte att uppnå det fastställda målet för minskning av växthusgasutsläpp och säkerställa genomförandet av bestämmelserna i nationella strategidokument genom att genomföra JI-projekt:

- JI-projektet ska omfatta de områden där genomförandet av de nationella normer som fastställts för utsläpp från stationära och/eller mobila föroreningskällor är mycket relevant.
- Projektet ska överensstämma med de JI-projektresultat som föreskrivs enligt miljöministerns orderbeskrivning om genomförande av JI- och CDM-projekt enligt Kyotoprotokollet.

Genomförandet av JI-projekt ligger i verksamhetsutövarnas intresse. Verksamhetsutövarna lämnar in ansökningar till miljöministeriet. I granskningen konstaterades att miljöministeriet och Litauens miljöinvesteringsfond godkände idéanteckningarna för alla 25 JI-projekt som inleddes under perioden 2008–2011.



Länderna har inrättat nationella förfaranden för att köpa krediter

De köpande länderna kan antingen ingå bilaterala avtal med projektägarna, ingå avtal med fonder som tar hand om projektportföljen eller köpa krediter på andrahandsmarknaden. Granskningarna visar att köparlandet brukar ingå bilaterala avtal med projektägarna, men att krediter också erhålls genom fonder.

Köparländerna använder olika metoder i sökandet efter projekt: webbsidor, direktkontakt med potentiella projektägare (till exempel genom ambassader i värdländerna eller mässor) etc. I de flesta fall överförs inte betalningen förrän krediterna har levererats, vilket gör att den finansiella risken blir låg. I vissa fall går köparlandet med på att täcka en del av kostnaderna för projektutvecklingen.

Granskningarna i Finland och Sverige har rapporterat en del problem med öppenheten (se fall 22 från Sverige). I Finland har administrationen för flexibla mekanismer gjort en ganska omfattande övervakning av genomförandet av inköp. Den information som tagits fram på detta sätt har använts för att förbättra inköpsverksamheten. Ett problem när det gäller insynen i verksamheten är svårigheten att jämföra kostnads- och avkastningsindikatorer.

Samtliga köparländer har avsatt tillräckliga medel i statsbudgeten för att uppfylla sina mål för köp av krediter. Finansieringen är normalt långsiktig med hänsyn till osäkerheterna när det gäller verkliga leveranser. I Danmark har en del av de medel som används för att förbereda ett land för att fungera som värd för CDM-krediter klassificerats som utvecklingsbistånd och redovisas som sådant och ingår därför inte i budgeten för köp av krediter. I alla granskningar har man dragit slutsatsen att de

administrativa kostnaderna inte syns eller endast är delvis synliga i budgeten. De administrativa kostnaderna beräknades i den svenska granskningen (se fall 23).

FALL 22. Administration av CDM/JI-program i Sverige Fram till och med juni 2010 hade projekten och fonderna endast levererat cirka 7 procent av alla avtalade utsläppskrediter med leverans fram till 2020. Energimyndigheten säkerställde inte att projekten och fonderna levererade utsläppskrediter i den takt som överenskommits. Istället hävdade Energimyndigheten att dess viktigaste uppgift var att teckna köpekontrakt. Energimyndigheten hade inte prioriterat mellan olika mål, syften och inriktningar för verksamheten. Därför är det svårt att bedöma måluppfyllelse och effektivitet. Energimyndigheten använde lite tid till uppföljning och hade inga dokumenterade utvärderingar av projekt eller fonder. Energimyndigheten hade dessutom inte dokumenterat några sammanställningar av hur stor andel av utsläppskrediterna som hittills hade levererats i förhållande till vad som förväntats. Brister i uppföljning och förseningar bidrar till att det är osäkert om Energimyndigheten kommer att erhålla tillräckligt många utsläppskrediter för att uppnå det nationella etappmålet till 2020.

Riksdagen fick 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 förbättras och att det ska vara möjligt för utskottet att följa kopplingen mellan gjorda insatser, uppnådda resultat och regeringens anslagsförslag.

..... 



FALL 23: Sveriges administrativa kostnader för CDM och JI

Riksrevisionen har skattat Energimyndighetens (som ansvarar för inköp av CDM- och JI-krediter) interna kostnader som är direkt kopplade till köp av utsläppskrediter. De interna kostnaderna utgörs av personalkostnader, resekostnader, konsultkostnader och övriga kostnader. De interna kostnaderna per utsläppskredit var låga (ca 5 procent).

Det finns också externa kostnader, t.ex. transaktionskostnader. Transaktionskostnaden är en extern kostnad som är kopplad till projektet under hela dess livscykel, t.ex. kostnader för registrering, validering och certifiering. Transaktionskostnaderna brukar uppgå till högst 1 euro per utsläppskredit. Säljaren av utsläppskrediterna kan också stå för transaktionskostnaderna, vilket då återspeglas i priset per utsläppskredit.

..... 

Brister i riskhanteringssystemet för köp av krediter

JI- och CDM-projekt erbjuds i ett stort antal länder, och olika typer av projekt är stödberättigade inom ramen för UNFCCC:s regler (till exempel vindkraft, skog, energieffektivitet). Dessutom måste köparländerna se till att de kommer att erhålla det antal krediter som krävs för att uppfylla sina mål enligt Kyotoprotokollet och sina nationella mål.

Alla länder har fastställt kriterier för köp av krediter. Strategierna varierar dock mellan de nordiska länderna. Dessutom har länderna också sekundära mål för att köpa krediter. Granskningarna innehåller följande slutsatser:

- Danmark: Valet av värdländer grundas på redan starka förbindelser med dessa länder (särskilt Sydostasien och Östeuropa). Ministeriet hade en klar strategi för att köpa krediter i syfte att komplettera de inhemska utsläppsminskningarna för att nå minskningsmålen.
- Finland: Vid valet av projekt tas hänsyn till kostnadseffektivitet, miljömässig integritet och andra ytterligare fördelar. Man strävar också efter att ha en mängd olika projekt (riskspridning).
- Norge: Målet är att köpa krediter från olika länder och olika typer av projekt för att minska riskerna. Ministeriet försöker också balansera risk och pris när de väljer projekt för investeringar. Ministeriet köper bara krediter från FN-godkända projekt. Det har också som mål att bidra till en marknad för flexibla mekanismer.
- Sverige: Det finns flera syften och mål (FN-relaterade, utveckla flexibla mekanismer, stödja svenska företag och export av miljöteknik, förnybar energi och energieffektivitet, minst utvecklade länder). Regeringen hade fram till 2012 inte fastställt hur många CDM- och JI-krediter som ska köpas och när de ska köpas. Detta gör det svårare att planera och genomföra köpen av CDM- och JI krediter.

Vid köp av krediter från projekt eller fonder är det osäkert om projektet kommer att godkännas inom FN-systemet, om och när det kommer att genomföras och om det verkligen kommer att leverera krediter. Granskningarna visar att alla de nordiska länderna har inrättat riskhanteringssystem för att övervaka leveransen av krediter. Både i Finland och i Sverige konstaterades brister i riskhanteringen (se fall 24 från Finland).

FALL 24: Riskanalys vid inköp av flexibla Kyotomekanismer i Finland

Riskhanteringsåtgärderna inom det finska koldioxidupphandlingsprogrammet skulle baseras på övervakning av framstegen i de internationella klimatförhandlingarna och EU-lagstiftningen, val av projekttyper och värdland, en diversifierad upphandling, en försiktig uppskattning av antalet enheter som kommer att produceras samt övervakning av utsläppsbalansen. Ur riskhanteringssynpunkt skulle huvudprincipen vara bred diversifiering.

Granskningen visade att principen om diversifiering hade använts, men diversifieringens rationalitet hade inte studerats eller övervakats. Viktningen inom diversifieringen hade inte analyserats tillräckligt, och effekterna av enskilda risker återspeglades inte på ett tydligt sätt i upphandlingsportföljen. Viktningen grundades i stället på styrgruppens subjektiva tolkning av upphandlingssituationen, och inte på någon systematisk insamling av uppgifter.

Statens revisionsverk (NAOF) ansåg att det ministerium som ansvarar för Kyotomekanismerna bör sträva efter att förbättra planeringen av riskhanteringen. Enligt den uppföljande granskning som NAOF genomförde 2011 hade arbets- och näringsministeriet förbättrat riskhanteringen. Styrkommittén för Kyotomekanismerna har utvärderat utvecklingen och riskerna vid inköp i tre olika scenarier. Dessutom har ett portföljförvaltningsverktyg som innehåller riskperspektiv utvecklats, vilket ger en bättre utvärdering av den årliga avkastningen genom olika scenarier.



I den svenska granskningen konstaterades att risk- och osäkerhetsfaktorer inte beaktas tillräckligt. Den svenska Energimyndigheten har inte någon dokumenterad riskanalys för beslut om köp av krediter för perioden 2002–2009. Även om Energimyndigheten har förbättrat dokumentationen av riskanalysen finns det fortfarande brister. Det är oklart om riskerna har identifierats och utvärderats (se fall 25).

FALL 25: Hantering av riskerna med CDM- och JI-projekt i Sverige

Energimyndighetens arbete med riskhantering var ostrukturerat fram till slutet av 2009. Sedan slutet av 2009 arbetar Energimyndigheten mer systematiskt med riskbedömningar. Myndighetens riskbedömningar var (2011) dock relativt grunda och inte tillräckligt kritiska, och de färdigställdes oftast efter att ett köpekontrakt redan hade undertecknats.

Energimyndighetens riskanalys för utvecklingsländer (inklusive de minst utvecklade länderna) inför köp av krediter omfattade i huvudsak de viktigaste faktorerna – med vissa undantag. Risken för korruption och politiska risker hade inte beaktats tillräckligt.

Förbättrade riskanalyser kan bidra till utvecklingen av mekanismerna genom att problem upptäcks i ett tidigt skede och brister åtgärdas. Riskanalyser behövs också som underlag för att prioritera mellan tänkbara projekt och för att kunna bedöma vilka kostnader och klimateffekter statens köp av utsläppskrediter kan förväntas medföra.



Leverans av krediter tar tid

Snabb leverans av krediter är viktigt för att förverkliga klimatnyttan och för att mottagarländerna ska kunna uppfylla sina mål. Vissa länder har fastställt mål för köp av krediter eller administrering av projekt (se tabell 9). Till exempel är Norges mål att stärka sitt utsläppsåtagande enligt Kyotoprotokollet med 10 procentenheter. Detta mål kommer att uppnås genom att köpa krediter, främst i utvecklingsländer. Tabell 9 visar att de flesta länderna ligger en bra bit från målet när det gäller att erhålla krediter. Det är dock för tidigt att bedöma om målen kommer att uppnås. Fall 27 illustrerar orsakerna till de försenade leveranserna enligt utvärderingen i de danska och svenska granskningarna.

FALL 27: Orsaker till att leveransen av krediter tar lång tid I Danmark tecknades kontrakt på fler krediter än vad som krävdes enligt målet, eftersom en leveransförsening på grund av förlängda genomförande- och verifieringsprocesser var väntad och man ville garantera att tillräckligt antal krediter skulle kunna köpas. Projekt motsvarande 2,7 miljoner krediter har genomförts, men de väntar fortfarande på kontroll och leverans till registret. Målet med leverans till mitten av 2012 ser inte heller ut att kunna uppnås, eftersom genomförandet av projekt motsvarande 2,2 miljoner krediter sker under hela perioden 2008–2012, och kontrollen väntas ske fram till slutet av 2014.

Enligt den svenska Energimyndigheten har leveranserna försenats främst på grund av förseningar i FN-processen (kontroll, certifiering och utfärdande). Utöver förseningarna i FN-processen finns det flera orsaker till att leveranserna inte sker i den takt som förväntats. Till exempel överskattas ofta de planerade leveranserna av utsläppskrediter i de projektbeskrivningar som ingår i köpeavtalen. Detta beror på att projektägaren oftast gör beräkningarna i projektbeskrivningen innan projektet har inletts. Ett annat skäl är att antalet utfärdade krediter varierar beroende på väder och klimat. I den svenska granskningen konstaterade Riksrevisionen att förbättrade riskanalyser kan förbättra effektiviteten genom att dessa problem upptäcks och hanteras på ett tidigt stadium.

..... 

Tabell 9: Försäljning och leverans av krediter för perioden 2008–2012. Status sommaren 2012. Miljoner ton koldioxidekvivalenter

	Avtalade för köp	Levererade	Tilldelade efter genomförandet av inhemska JI-projekt	Överförda till JI-projekten	Mål
Danmark	19,8	10,7			16,0
Finland ^a	4,4 ^b	0,9			7,0 ^c
Norge	28,0 ^d	6,4			9,0
Sverige ^e	10,0	0,7 ^f			40,0 ^g
Lettland			EJ TILLÄMPL.		EJ TILL- LÄMPL.
Litauen	-	-	8,7	2,4	12,0
Polen	-	-	9,6	9,6	20,2

a) Status i juni 2011 b) Inklusive fonder och bilaterala inköp c) Inkluderar 2 milj. ton från ett pilotprogrammet som genomfördes 2000–2006 d) För leverans under perioden 2008–2012 e) CDM- och JI-krediter som erhållits kommer endast att användas för att nå det svenska etappmålet för 2020. Det svenska delmålet för perioden 2008–2012 ska uppnås utan kompensation för utsläppsminskningar i andra länder f) Status i juni 2010 g) Den svenska Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen inte har fastställt hur många utsläppsrätter som ska köpas och när detta ska ske. Regeringen har efter granskningen uppskattat att Sverige kommer att behöva cirka 40 miljoner utsläppskrediter under perioden fram till 2020 för att nå det svenska etappmålet för 2020.

Källa: Nationella revisionsorgan

Litauen har fastställt mål för tilldelning av krediter (se fall 28). I den litauiska granskningen betonas att de främsta orsakerna till att den fulla potentialen för JI inte har realiserats är att företagen saknar ytterligare information om reserven för JI-projekt, projektutvecklingsmöjligheter och gratis utsläppsminskningenheter.

FALL 28: Den fulla potentialen för JI i Litauen har inte realiserats

Kyotoenheter (ERU) tilldelas till JI-projekt från:

- 1. JI-reserven, som administreras av den litauiska miljöinvesteringsfonden
- 2. Tilldelade utsläppsenheter (AAU), som tilldelas till Litauen för perioden 2008–2012

Den planerade volymen av tilldelade utsläppsenheter för JI-projekt under perioden 2008–2012 är 12 miljoner enheter. Varken antalet tilldelade utsläppsenheter eller JI-reserven har hittills använts fullt ut. Den faktiska mängden av utsläppsminskningenheter som överförs till JI-projekt uppgår till 26 procent från JI-reserven och 28 procent från tilldelade utsläppsenheter av det reserverade beloppet.

Miljöministeriet, som ansvarar för förvaltningen av JI-projekt, är inte bundet av lagstiftningen att ge information till företagen om möjligheterna att genomföra JI-projekt och har delegerat denna uppgift till den litauiska miljöinvesteringsfonden.

..... 

I de nordiska länderna är priserna på krediter lägre än den alternativa kostnaden för inhemska åtgärder

I Kyotoprotokollet fastslås att användningen av de flexibla mekanismerna ska vara supplementära till nationella åtgärder för att uppfylla de kvantifierade åtagandena. Priset på CDM-krediter som köpts i de nordiska länderna har varit cirka 10–15 euro per ton koldioxid. Uppgifter från Danmark visar att priset på JI-krediter är lägre (9,8 euro per ton), samtidigt som de i genomsnitt är dyrare att köpa från fonderna (17,1 euro per ton).

Den norska granskningen visade att nationella åtgärder generellt sett är dyrare för Norge än priset på utsläppsrätter. Även i Sverige har statens kostnad per inköpt kredit varit lägre än för andra åtgärder som syftar till att minska utsläppen (se fall 29).

FALL 29: Alternativa kostnader för inhemska åtgärder

Enligt Riksrevisionens skattning var den genomsnittliga kostnaden per utsläppskredit mellan 85 och 88 kronor, inräknat personalkostnader. Det har i genomsnitt varit dyrare att köpa på andrahandsmarknaden, men detta har samtidigt varit mindre riskfyllt. Genomsnittspriset har varit 150 kronor per utsläppskredit under perioden 2007–2009. För närvarande är priserna på andrahandsmarknaden och på marknaden som helhet betydligt lägre.

Kostnaderna för att åstadkomma samma utsläppsminskning i Sverige är svåra att mäta. Ett förenklat sätt att beräkna kostnaderna för klimatåtgärder i Sverige är att jämföra dem med den generella skattesatsen på koldioxid. Under 2009 och 2010 var den generella skattesatsen på koldioxid 1 050 kronor per ton. På grund av skattenedsättningar och skattebefrielser har dock den genomsnittliga faktiska koldioxidskatten varit 420–550 kronor per ton under åren 2003–2009. En utsläppskredit representerar bara ett ton utsläpp under ett år, medan en åtgärd som genomförs i Sverige också kan leda till minskade utsläpp under en längre period. Kostnaden för åtgärder som leder till långsiktiga minskningar i Sverige kan därför vara lägre än vad en kortsiktig beräkning visar.

.....

3 Slutsatser och rekommendationer



Slutsatser

Den gemensamma granskningen visar att det finns tydliga tecken på att utsläppsmålen enligt Kyotoprotokollet eller EU:s överenskommelse om bördefördelning kan komma att uppnås i de sju länderna i slutet av 2012, även om en definitiv slutsats inte kan dras förrän uppgifter för hela perioden finns tillgängliga. EU:s system för handel med utsläppsrätter och de flexibla Kyotomekanismerna – JI och CDM – är viktiga styrmedel för att uppnå de nationella målen och hjälpa andra länder att uppfylla sina nationella mål.

Länderna har genomfört EU:s system för handel med utsläppsrätter i enlighet med gällande EU-lagstiftning och bestämmelserna i UNFCCC. Systemets effektivitet när det gäller att minska utsläppen utgör dock en stor utmaning. För de nordiska länderna har EU:s system för handel med utsläppsrätter inte inneburit något stort incitament för långsiktiga minskningar av koldioxidutsläpp eftersom priserna på utsläppsrätter har varit låga på grund av ett stort överskott av utsläppsrätter i systemet under perioden 2008–2012. Eftersom den ekonomiska tillväxten har varit långsammare än förväntat har handeln med utsläppsrätter inte medfört någon stark marknadsmekanism som har ökat kostnaderna för utsläpp i samband med produktion och gett en konkurrensfördel till renare produktion. Detta innebär en risk för att långsiktiga minskningar i de nordiska länderna kanske inte uppnås i enlighet med målen.

Granskningarna för Lettland, Litauen och Polen har visat att utsläppen har ökat i långsammare takt än den ekonomiska tillväxten. I denna granskning har det dock inte varit möjligt att mäta om detta kan tillskrivas effekten av EU:s system för handel med utsläppsrätter.

Regeringarna måste i varierande utsträckning använda sin möjlighet att kontrollera systemet genom att utforma de delar av EU:s utsläppshandelssystem som de själva kan påverka enligt nationell rätt. Endast i ett av de sju länderna har regeringen utnyttjat sin rätt att auktionera ut 10 procent av utsläppsrätterna. Dessutom har endast två av de sju länderna valt att införa restriktioner för verksamhetsutövarnas användning av intäkter från försäljning av utsläppsrätter. Att dela ut utsläppsrätter gratis och inte utnyttja möjligheten att dra tillbaka utsläppsrätter har lett till mindre kontroll över systemet.

Dessutom har den gemensamma granskningen visat på betydelsen av ordentlig övervakning av systemet för att säkerställa dess trovärdighet. I de flesta länderna har verksamhetsutövarnas övervakning och rapportering ansetts vara tillräcklig och

kontrollförfaranden har utarbetats. Kontrollerna utförs av ackrediterade tredjeparts-kontrollanter innan årsrapporterna lämnas till den behöriga myndigheten för utsläpp av växthusgaser för slutlig kontroll och godkännande, förutom i ett land där man har organiserat det på ett annat sätt. Vidare har granskningen visat att regeringarna inte har haft tillräckliga kontrollrutiner i de länder som har rättsliga begränsningar för verksamhetsutövarnas användning av intäkter från försäljning av utsläppsrätter.

I vissa handels- och industrisektorer, t.ex. el- och värmesektorn, är det lätt för företag att överföra kostnaderna för att köpa utsläppsrätter till konsumenterna i stället för att investera i projekt för utsläppsminskning. I sådana fall är företagen inte alltid motiverade att hitta de billigaste sätten att själva minska utsläppen. När det gäller handel med utsläppsrätter som helhet visar en svensk granskning att företagen i handelssektorn i praktiken har betalat mycket lite, i vissa fall ingenting, för utsläppsrätterna. Detta är inte fallet i den icke handlande sektorn.

Registersystem finns tillgängliga och fungerar i enlighet med UNFCCC:s och EU:s säkerhetsnormer och krav och har varit föremål för regelbunden kontroll av UNFCCC och EU:s organ. De nationella registren har baserats på olika program- och maskinvarulösningar som ständigt förbättrats. Bedrägeriförsök har inträffat i tre av de granskade länderna. Övergången till en gemensam program- och hårdvaruplattform 2012 i samband med införandet av unionsregistret förväntas dock ytterligare förstärka data- och informationssäkerheten.

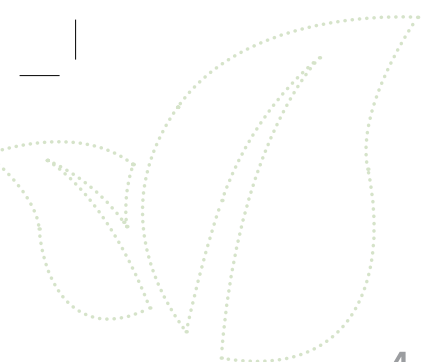
Fall av momsbedrägerier har upptäckts i Danmark, Norge och Polen. Länder som har upplevt stora gränsöverskridande momsbedrägerier kopplade till handeln med utsläppsrätter har ändrat sin momsagstiftning till ett system med omvänd skattskyldighet. Detta minskar risken för gränsöverskridande momsbedrägerier väsentligt och utgör därmed för närvarande en effektiv åtgärd mot denna typ av bedrägerier. En långsiktig och mer omfattande lösning, som också bygger på internationellt samarbete och samarbete mellan myndigheterna, har dock fortfarande inte kommit till stånd. Slutligen har den gemensamma granskningen visat att gränsöverskridande samarbete mellan registrens ägare och skattemyndigheterna är avgörande för att upptäcka fall av momsbedrägerier kopplade till utsläppsrätter.

Alla nordiska länder som omfattas av denna granskning har inrättat CDM- och JI-program. Inköpsprogrammen syftar även ofta till att stödja sekundära mål, till exempel hållbar utveckling. Granskningarna i de länder som köper krediter har visat på problem kopplade till samordning, resurser, erfarenheter och planering. Bristen på riskhantering i de länder som köper CDM- och JI-krediter samt långsamma förfaranden för godkännande och kontroll av projekten minskar fördelarna med att använda CDM- eller JI-projekt för att nå målen och säkerställa tekniköverföring. Granskningarna har visat att leveransen av krediter tar längre tid än planerat, och i vissa fall kan leveranserna vara hotade. En granskning från ett JI-mottagande land har visat att den fulla potentialen för JI-projekt inte har förverkligats ännu, delvis beroende på bristen på information till potentiella värdar. Pengar överförs normalt när krediterna erhålls, vilket minskar den finansiella risken. Granskningarna har visat att det finns en brist på statlig kontroll och insyn i förfarandena för att köpa krediter.

Rekommendationer

- För att garantera adekvat stimulans för långsiktiga utsläppsminskningar måste instrument för att begränsa förekomsten av alltför stora mängder utsläppsrätter eller krediter finnas på plats och utnyttjas under nästa period för utsläppshandel.
- Regeringarna bör överväga att fullt ut utnyttja sitt nationella handlingsutrymme enligt EU-rätten för att förbättra effektiviteten i EU ETS.
- Vaksamhet krävs fortfarande när det gäller momsbedrägerier. Samarbete mellan skattemyndigheterna och de organ som förvaltar EU:s system är fortfarande viktigt, liksom gränsöverskridande samarbete.
- För att påskynda projektprocessen bör förenklade förfaranden övervägas för mekanismen för ren utveckling (CDM) utan att göra avkall på de strikta kraven på kontroll och verifiering. Det är också viktigt att köparländerna utför riskanalyser för att upptäcka och lösa problem i ett tidigt skede.





4 Lärdomar

De nationella revisionsorganen uppskattade samarbetet och ansåg det värdefullt för deras eget arbete. Den gemensamma granskningen bidrog till att nationella granskningar inleddes om olika aspekter av utsläppshandeln och det gav tillfälle att informera om viktiga resultat från tidigare och nya granskningar.

Ramen för den gemensamma granskningen var flexibel. De nationella revisionsorganen besvarade enbart frågor som var relevanta för deras egen granskning och situation. Det gjorde att fler nationella revisionsorgan kunde delta, vilket var mycket uppskattat. Även om de nationella granskningsområdena och revisionsmetoderna varierar är samarbete möjligt och mycket givande. Förutom den gemensamma rapport som blev resultatet var samarbetet värdefullt som en läroprocess där deltagarna tog del av de andra ländernas slutsatser och revisionsmetoder. Deltagarna ansåg också att den gemensamma granskningen var ett utmärkt tillfälle att fördjupa sina kunskaper om hur EU:s utsläppshandelssystem (ETS) hjälper länder att minska växthusgasutsläppen och ett bra tillfälle för revisorerna att utbyta erfarenheter med sina utländska kolleger.

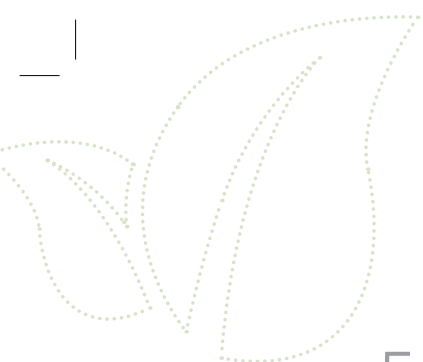
Det systematiska upplägget med en gemensam uppsättning revisionsfrågor att besvara gör det tydligt vem som bidrar med vad – och på vilket underlag som de gemensamma slutsatserna dras. Det är dock viktigt att göra frågorna i matrisen mycket specifika för att garantera att resultaten blir jämförbara och att alla svarar på samma sätt på en viss fråga. Det gemensamma arbetet med att formulera revisionsfrågor för den gemensamma granskningen breddade räckvidden för de nationella granskningarna och underlättade kunskapsutbytet.

De nordiska–baltiska–polska riksrevisorerna godkände planen för gemensam granskning i början av september 2011. En formell inbjudan att delta skickades ut kort därefter. Den gemensamma rapporten gavs ut i december 2012. Trots den ganska snäva tidsplanen var det möjligt att färdigställa den gemensamma rapporten eftersom länder som inledde nya granskningar var tillmötesgående och villiga att dela med sig av preliminära resultat innan deras granskning faktiskt offentliggjordes. Gemensamma granskningar kräver tid och resurser, vilket måste beaktas när sådana granskningar planeras.

De nationella revisionsorganen i Danmark och Norge åtog sig huvudansvaret för att utarbeta den gemensamma rapporten. Deras arbete var dock beroende av att varje nationellt revisionsorgan bidrog med klagöranden och mer information. Samordning under hela processen är av avgörande betydelse för ett lyckat resultat.

En del av granskningarna var effektivitetsgranskningar, medan andra var granskningar av regelefterlevnaden. När det gäller att identifiera systemsvagheter rekommenderas effektivitetsgranskningar. Den gemensamma granskningen ledde också till rekommendationer om hur de brister som konstaterats under granskningen skulle kunna avhjälpas.





5 Tack till alla som bidragit

Sju nordiska–baltiska–polska nationella revisionsorgan har deltagit i denna gemensamma granskning av utsläppshandel. Idén om en nordisk–baltisk–polsk gemensam granskning framfördes första gången 2009 av den danska riksrevisorn. De nordiska ländernas riksrevisorer möttes 2010 och beslöt att Danmark och Norge skulle utveckla initiativet vidare och utarbeta ett förslag till en gemensam granskning. Följande nationella revisionsorgan välkomnade idén och anslöt sig till den gemensamma granskningen:

Rigsrevisionen, Danmark
Statens revisionsverk, Finland
State Audit Office of the Republic of Latvia
National Audit Office of Lithuania
Riksrevisjonen, Norge
Polish Supreme Audit Office
Riksrevisionen, Sverige

Rigsrevisionen i Danmark och Riksrevisjonen i Norge åtog sig rollen som samordnare för granskningen. Den gemensamma granskningen organiserades kring tre möten där deltagarna träffades för diskussioner. Rigsrevisionen i Danmark var värd för uppstartsmötet i Köpenhamn i november 2011, som följdes av ett halvtidsmöte som Litauens nationella revisionsorgan arrangerade i Vilnius och ett slutmöte som ägde rum i Gdansk med den polska revisionen som värd.

Projektgruppen framför ett särskilt tack till Airi Andresson från National Audit Office of Estonia och till Europeiska kommissionen för deras genomläsning och kvalitets-säkring av rapporten. Projektgruppen vill också särskilt tacka Herdis Laupsa, EUROSAI WGEA-sekretariatets chef, för hennes värdefulla kommentarer och förslag.

6 Nationella sammanfattningar



DANMARK



Administration of the Danish Emissions Trading Registry
("Administration av det danska utsläppshandelsregistret").

Publicerad i mars 2012.

[http://www.rigsrevisionen.dk/media\(2186,1030\)/09-2011.pdf](http://www.rigsrevisionen.dk/media(2186,1030)/09-2011.pdf)

Syfte

Syftet med granskningen var att bedöma om Miljøministeriet och Klima, energi- og bygningsministeriet säkerställer att det danska ETS-registret hanteras på ett tillfredsställande sätt.

Omfattning

Granskningen inriktades på administrationen av persondepåkonton i det danska registret, omfattningen av momskaruseller samt tillförlitligheten i den information som lämnas till folketinget.

Viktigaste slutsatser

Huvudslutsatsen var att den danska energistyrelsens administration av registret inte var tillfredsställande. Energistyrelsen kontrollerar nämligen inte kontoinnehavarnas identitetshandlingar, vilket strider mot EU:s bestämmelser. Omfattande momskarusellbedrägerier har förekommit i andra deltagarländer och har, med ett visst mått av osäkerhet, uppskattats vara i storleksordningen 188 miljoner euro. Danmark har dock endast marginellt berörts av dessa oegentligheter. Bedrägerierna ledde till att momsbestämmelserna ändrades i EU och risken för bedrägerier bedöms nu vara låg. De nya bestämmelserna om omvänd skatteskyldighet innebär att avdrag för moms på transaktioner endast får göras av den juridiska enhet som betalar momsen.

Regeringens svar på granskningen

Problemen med identitetskontroll hade lösts, men på ett mycket sent stadium (i december 2009, mer än ett halvår efter det att Energistyrelsen fick kännedom om att den vållade svåra problem). Sedan dess har registret rensats och inga fler åtgärder återstår att vidta.

Effectiveness of emissions reductions Denmark
("Effektiviteten i danska utsläppsminskningar").

Publicerad i oktober 2012.

[http://www.rigsrevisionen.dk/media\(2367,1030\)/02-2012.pdf](http://www.rigsrevisionen.dk/media(2367,1030)/02-2012.pdf)

Syfte

Syftet med granskningen var att bedöma om Klima, energi- och bygningsministeriet säkerställer att de danska utsläppsmålen uppnås.

Omfattning

Granskningen inriktades på den första åtagandeperioden 2008–2012 enligt Kyotoprotokollet med bindande mål. I rapporten granskas om den danska klimatstrategin har införlivats i den nationella fördelningsplanen och om ministeriet säkerställer att Danmark kommer att uppnå sitt utsläppsmål.

Viktigaste slutsatser

Den danska klimatstrategin gick ut på att minska koldioxidutsläppen till lägsta möjliga kostnad för samhället. Det innebar att investeringar i energisparande åtgärder endast skulle göras om detta var billigare än att fullgöra de danska åtagandena genom handel med utsläppsrätter i EU:s utsläppshandelssystem eller genom statliga köp av utsläppskrediter. Klima, energi- och bygningsministeriet har i allt väsentligt tillämpat den strategin i den nationella fördelningsplanen. Sammanlagt 70 % av minskningarna skulle komma från de flexibla mekanismerna, varav 27 % från statliga köp av krediter och 43 % från företagets handel med utsläppsrätter. Återstående minskningar (30 %) skulle komma från nationella initiativ, bland annat anläggning av nya skogsområden. Dessutom förväntades Klima, energi- och bygningsministeriet köpa ytterligare 1 miljon krediter per år om Danmark inte fick en basårskompensation, vilket Danmark hade ansökt om hos EU. Granskningen visar att Danmark kommer att uppfylla Kyotomålet för perioden 2008–2012.

Fullgörandet av de förpliktelser som följer av Kyotoprotokollets mål planerades således utifrån kostnadseffektivitet. Det har dock haft som konsekvens att Danmark endast har inlett några få nationella minskningsåtgärder som skulle kunna leda till koldioxidminskningar i Danmark på lång sikt. Dessutom har den ekonomiska krisen inneburit att priserna på utsläppsrätter har varit låga och därmed har det saknats incitament att investera i åtgärder för att minska utsläppen. Om den långsiktiga ambitionen för 2050 om avveckling av fossila bränslen ska förverkligas behöver Danmark ha ett starkare fokus på åtgärder för långsiktiga utsläppsminskningar efter 2012.

Regeringens svar på granskningen

Regeringens svar väntas komma i december 2012.



FINLAND



Emissions trading – flexible mechanisms under the Kyoto Protocol ("Utsläppshandel – flexibla mekanismer enligt Kyotoprotokollet").

Publicerad i november 2009.

http://www.vtv.fi/files/3120_Emissions_trading.pdf

Syfte

Syftet med granskningen var att bedöma i vilken utsträckning Finland har lyckats köpa utsläppsenheter genom att utnyttja de flexibla mekanismerna enligt Kyotoprotokollet.

Omfattning

Granskningen inriktades på de finska köpens funktion och effektivitet. Tonvikten låg på Finnder-programmet för köp av utsläppsrätter från övriga världen som omfattade perioden från början av 2006 till början av 2009.

Viktigaste slutsatser

Efter granskningen konstaterade revisorerna att inköpsaktiviteterna hade varit tillfredsställande, men kunde förbättras. Vissa problem konstaterades i organisationen av inköpsaktiviteterna, exempelvis bristande överensstämmelse mellan personalresurser och krav på arbetsinsatser, det komplicerade beslutsfattandet i Finlands bilaterala köp samt överlappning av ansvar mellan de ministerier som ansvarar för inköpsaktiviteterna. Analysen och beskrivningen av planering, riskhantering och effektivitet kunde också förbättras. När det gäller effektiviteten gav granskningsresultaten vid handen att mekanismköp är kostnadseffektiva jämfört med inhemska åtgärder för att minska utsläppen. I fråga om administrativa kostnader har det varit billigare att investera i fonder som producerar utsläppsenheter än att göra bilaterala köp av utsläppsenheter.

Statens revisionsverk i Finland (NAOF) efterlyste mer detaljerade beräkningar, särskilt i fråga om fondernas förväntade vinst och kostnader. Beräkningarna borde dessutom dokumenteras i samband med övervakningen av aktiviteterna. Vid beräkningen av kostnaderna för bilaterala köp borde staten också beakta alla kostnader som har en betydande effekt på aktiviteterna, bland annat kostnaderna för stödtjänster. Indikatorer som beskriver effektiviteten borde därför utvecklas och dessutom borde riskhantering planeras in.

Regeringens svar på granskningen

Vid den uppföljningsgranskning som genomfördes 2011 konstaterades att regeringen hade vidtagit lämpliga åtgärder för att förbättra styrningen av mekanismköpen. Finansministeriet hade framför allt förbättrat riskhanteringen. Vissa beslut är dock beroende av kommande regelverk för nästa utsläppshandelsperiod.



LETTLAND



Compliance of the GHG Emissions Allowances Administration with Legal Requirements and Effectiveness of the System in Latvia ("Administrationen av utsläppsrätter och dess överensstämmelse med lagstadgade krav samt det lettiska systemets effektivitet").

Två granskningsrapporter och en informationsrapport har utarbetats:

- 1) 2.12.2011. Audit Report to the Ministry of Environmental Protection and Regional Development: on implementation of climate change reduction policy and compliance of the monitoring of operators with legal requirements ("Granskningsrapport till ministeriet för miljöskydd och regional utveckling: om genomförandet av politiken för utsläppsminskningar och regelefterlevnaden i övervakningen av verksamhetsutövarna").
- 2) 2.12.2011. Audit Report to the Public Utilities Commission: on inclusion of GHG allowance costs in energy tariffs and regularity of utilisation of sales revenue ("Granskningsrapport till kommissionen för allmännyttiga företag: om inbegripandet av kostnaderna för utsläppsrätter i energitaxor och regelefterlevnaden i utnyttjandet av försäljningsintäkter").
- 3) 19.12.2011. Informative Report on the compliance of the GHG emission allowances administration with legal requirements and effectiveness of the system in Latvia ("Informationsrapport om administrationen av utsläppsrätter och dess överensstämmelse med lagstadgade krav samt det lettiska systemets effektivitet").

Informationsrapporten i engelsk utgåva är tillgänglig på webbadressen:
http://www.lrvk.gov.lv/upload/Info_zin_SEG_emisija_19Dec2011_EN.pdf.

Syfte

Att försäkra sig om

1. att administrationen av utsläppsrätter sker i överensstämmelse med lagstadgade krav,
2. att EU:s utsläppshandelssystem har införts i Lettland på ett sätt som motiverar företagen att minska utsläppen och som har minsta möjliga inverkan på deras ekonomiska utveckling.

Omfattning

1. Genomförande av politiken för att minska klimatförändringarna och tilldela verksamhetsutövarna utsläppsrätter i enlighet med lagstadgade krav och en effektiv fördelning av utsläppsrätter i Lettland.
2. Utfärdande av utsläppstillstånd i enlighet med lagstadgade krav.
3. Kontroller av att villkoren för utsläppstillstånden efterlevs och inspektioner av övervakningen samt årliga utsläppsrapporter i enlighet med lagstadgade krav.

4. Företagen inom energisektorn utarbetar förslag till taxor, där utgifterna för att köpa utsläppsrätter ingår, liksom kostnaderna för att investera intäkterna från utsläppshandeln i åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser.
5. Kontrollen av överlämnande av utsläppsrätter i enlighet med lagstadgade krav.

Perioden den 1 januari 2005 – 30 juni 2011 granskades.

Viktigaste slutsatser

Enligt Kyotoprotokollet skulle Lettland under perioden 2008–2012 minska sina utsläpp med 8 % jämfört med utsläppsnivåerna 1990 (basåret). Lettlands totala växthusgasutsläpp 2009 var 59 % lägre än under basåret och Kyotomålet har således helt uppnåtts.

Effektiviteten hos EU:s utsläppshandelssystem skulle kunna förbättras för att helt uppnå det mål som anges i EU-direktivet *”att minska växthusgasutsläppen med minsta möjliga försvagning av ekonomisk utveckling och sysselsättning”*. Det nationella regelverket lider för närvarande av följande brister:

1. Den nationella myndigheten har inte getts möjlighet att annullera tillstånd för utsläpp av växthusgaser som utfärdats till företag i de fall då företag har lagt ned verksamheten och inte själva har ansökt om annullering av tillstånden. Tilldelningen av oanvända utsläppsrätter till andra företag är således begränsad.
2. Det har inte säkerställts att gemensamma utsläppsfaktorer tillämpas när företagens verkliga växthusgasutsläpp beräknas. Verksamhetsutövarna får välja det mest gynnsamma alternativet och minska antalet utsläppsrätter som ska överföras och kan därigenom behålla överförbara utsläppsrätter.
3. Verksamhetsutövarna bör göras skyldiga att investera de intäkter som de får från försäljning av utsläppsrätter i ny teknik, för att underlätta minskade utsläpp av växthusgaser. Under exempelvis handelsperioden 2005–2007 framgick att 17 % av de verksamhetsutövare inom energisektorn som kartlades under granskningen använde sina försäljningsintäkter till att täcka kostnader som inte var relaterade till minskade växthusgasutsläpp. För verksamhetsutövare inom den reglerade offentliga tjänstesektorn infördes dock ett sådant krav från och med 2008. Det bör dock betonas att liknande krav inte heller ställs i EU:s direktiv eller förordningar.

Regeringens svar på granskningen

På grundval av granskningen lämnades 18 rekommendationer, som de granskade organen utfäste sig att genomföra senast den 1 januari 2013.





LITAUEN



Allocation, use and trading scheme of GHG allowances ("Tilldelning, användning och handelssystem för utsläppsrätter").

Rapporten kommer att bli tillgänglig i slutet av 2012.

<http://www.vkontrole.lt>

Syfte

Att bedöma om utvecklingen av tilldelningen och användningen samt systemen för utsläppshandel och registersystemet är effektiva.

Omfattning

- **Granskade organ:** Miljöministeriet, Litauens miljöinvesteringsfond.
- **Frågeformulär:** Skickades till 65 företag som fått utsläppsrätter och till 14 enheter som genomfört JI-projekt samt åtta regionala miljöskyddsavdelningar.
- **Granskningsperiod:** 2008–2012, plus ytterligare uppgifter från perioden 2005–2007.

Viktigaste slutsatser

1. År 2010 minskade Litauen sina nationella utsläpp av växthusgaser med 56,9 % jämfört med nivån 1990 och uppfyller därmed kraven i Kyotoprotokollet till FN:s ramkonvention om klimatförändringar.
2. Litauen uppfyller det långsiktiga målet i den nationella strategin för hållbar utveckling om att uppnå en situation där tillväxten av utsläppen av föroreningar och växthusgaser är två gånger långsammare än BNP-tillväxten. Under perioden 2005–2010 ökade BNP med 27,2 % och utsläppen minskade med 10,1 %. Trots detta finns det fortfarande ett behov av att investera i åtgärder för att begränsa utsläppen av växthusgaser, även om möjligheterna är begränsade.
3. Den nationella fördelningsplanen och reduceringen av landets utsläppsrätter för varje period bidrar till att verksamhetsutövarna minskar utsläppen av växthusgaser.
4. Sammanlagt 31,1 miljoner utsläppsrätter tilldelades till verksamhetsutövare för perioden 2008–2011. Verksamhetsutövarna har inte utnyttjat sina utsläppsrätter fullt ut på grund av BNP-nedgången och den ökade elimporten och har fortfarande ungefär 7,4 miljoner utsläppsrätter i överskott.
5. I vissa fall används medel från försäljning av utsläppsrätter till åtgärder som inte är direkt relaterade till minskade utsläpp av växthusgaser. Verksamhetsutövare lämnar inte alltid korrekta uppgifter i tid. De regionala miljöskyddsavdelningarnas övervakning av hur medlen används är inte tillräcklig för att undvika sådana situationer.

6. Miljöministeriet planerade för 646 miljoner euro i intäkter under perioden 2010–2011 och 428 miljoner euro 2012. Under perioden från 2011 till den 20 juli 2012 tog det särskilda programmet för klimatförändringar emot 362 miljoner euro i intäkter, varav 0,3 miljoner euro hade förbrukats vid utgången av 2011. Dessa medel har anslagits till projekt för minskade utsläpp av växthusgaser. Men eftersom intäkterna varit mindre än förväntat och på grund av de pågående projektförberedelserna har genomförandet skjutits upp till en senare period.
7. Som part i FN:s ramkonvention om klimatförändringar och i överensstämmelse med Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG lämnar Litauen en årlig nationell inventeringsrapport om växthusgaser till Europeiska kommissionen och FN:s ramkonventions sekretariat. Miljöministeriet har inte i tid genomfört viktiga förbättringar av Litauens nationella system för att kunna lämna en tillräckligt transparent, överensstämmande, jämförbar, fullständig och tillförlitlig nationell inventeringsrapport. Den 21 december 2011 drog verkställande avdelning vid kommittén för efterlevnad av FN:s ramkonvention tills vidare in Litauens rätt att delta i mekanismerna. Detta har fått flera negativa konsekvenser:
 - 7.1. Verksamhetsutövare kunde inte handla med utsläppsrätter och Kyotoenheter med främmande länder under perioden den 21 december 2011– 20 juni 2012.
 - 7.2. Litauen får inte handla med tilldelade utsläppsenheter och kan inte ta emot medel från det särskilda klimatförändringsprogrammet förrän landets avstängning har upphävts.
8. Resterande del av reserven som tilldelats till JI-projekt är 13,2 %. Den oanvända delen av den planerade tilldelningsvolymen, som också tilldelats till JI-projekt, motsvarar ungefär 27,7 %. Företagen saknar dock ytterligare information om reserven för JI-projekt samt om projektutvecklingsmöjligheter och gratis utsläppsminskningssenheter.

Regeringens svar på granskningen

I överensstämmelse med det övergripande målet för ETS- och JI-projekt att minska utsläppen av växthusgaser lämnade det litauiska revisionsorganet följande rekommendationer:

1. Se över genomförandebestämmelserna för den litauiska lagen om ekonomiska styrmedel för hantering av klimatförändringarna avseende användningen av projektansvarigas ETS-intäkter och om användningen och genomförandet av förfarandet för inlämning av rapporter om fördelningen och användningen av Kyotoenheter:
 - 1.1. Förbättra övervakningen och kontrollen av medlen för åtgärder för att begränsa utsläppen av växthusgaser.
 - 1.2 Förslå redovisningsmetoder och ta med oförbrukade saldon från föregående år i årsrapporterna (se slutsats 5).

2. Vidta åtgärder för att påskynda tilldelning och användning av medel från det särskilda klimatförändringsprogrammet.
3. Se över förfarandena för den årliga rapporteringen av växthusgaser för att undvika problem med redovisning och rapportering och förstärk den institutionella kapaciteten.
4. Vidta åtgärder så att fler företag får kännedom om möjligheterna att genomföra marknadsmekanismer under Kyotoprotokollets andra åtagandeperiod. Se till att information inte bara publiceras på miljöministeriets eller underordnade institutioners webbplats, utan även på motsvarande webbplatser för energiministeriet, transport- och kommunikationsministeriet, finansministeriet och jordbruksministeriet, vilka tillsammans med miljöministeriet ansvarar för projektförvaltningen.





Investigation into the Norwegian Authorities' Control of the Norwegian Emissions Trading System ("Undersökning av de norska myndigheternas kontroll av det norska utsläppshandelssystemet").

Publicerad i oktober 2012.

<http://www.riksrevisjonen.no/en/Reports/Pages/Emissions.aspx>

Syfte

EU:s utsläppshandelssystem är en viktig del av den norska klimatpolitiken. Om de berörda ska ha förtroende för utsläppshandelssystemet och dess effektivitet måste det finnas ett tillförlitligt och trovärdigt kontrollsystem. Syftet med undersökningen var att bedöma om Klif – den norska klimat- och miljömyndigheten – utövar tillräcklig kontroll över det norska utsläppshandelssystemet. Undersökningen omfattar perioden 2008–2012.

Omfattning

I den första delen av undersökningen granskades efterlevnaden av relevant lagstiftning, det norska utsläppshandelsregistrets data- och uppgiftssäkerhet samt i synnerhet momsbedrägerier i samband med utsläppsrätter. I den andra delen av undersökningen granskades Klifs åtgärder för att kontrollera verksamhetsutövarnas utsläppsmätningar, beräkningar och rapportering.

Viktigaste slutsatser

Undersökningen visade att Klif har inrättat det norska registret i överensstämmelse med de maskin- och programvarukrav, säkerhetsstandarder samt åtkomst- och autentiseringsbehörigheter som föreskrivs i EU-lagstiftningen. Den elektroniska versionen av registret har varit i drift sedan 2009 och omfattar ungefär 115 företag.

Strikt tillämpning av dokumentationskraven för att öppna persondepåkonton har i stor utsträckning förhindrat att misstänkta kontoinnehavare fått tillgång till registret. Under 2010 samarbetade Klif på ett effektivt sätt med den norska skatteförvaltningen för att upptäcka momsbedrägerier. Risken för momsbedrägerier i samband med utsläppsrätter anses nu ha minskat betydligt, eftersom den norska moms-lagstiftningen snabbt ändrades till omvänd momsskyldighet, vilket innebär att köparen måste beräkna och betala moms.

Klif har utfärdat utsläppstillstånd och övervakningsplaner efter en ingående utvärdering av verksamhetsutövarnas ansökningar. Klif har dragit nytta av det norska systemet för handel med utsläppsrätter som infördes 2005. Den interna kompetensuppbyggnaden tillsammans med de kunskaper som Klif i egenskap av klimat- och miljömyndighet har förvärvat om ETS-anläggningar gjorde också att Klif kunnat granska verksamhetsutövarnas årliga utsläppsrapporter på ett tillfredsställande sätt.

Klif genomförde även någorlunda regelbundet inspektioner på plats. Till skillnad från i övriga länder genomför Klif själv inspektionerna av verksamhetsutövarnas anläggningar. Klifs förfaranden för avräkning av utsläppsrätter är tillfredsställande.

Regeringens svar på granskningen

Rapporten överlämnades som en förvaltningsrapport till stortinget.

The Office of the Auditor General's investigation into target achievement in climate policy
("Riksrevisjonens undersökning av klimatpolitikens måluppfyllelse").

Publicerad i maj 2010. <http://www.riksrevisjonen.no/en/Reports/Pages/climate.aspx> (fullständig engelsk översättning)

Syfte

Syftet med granskningen var att bedöma måluppfyllelsen hos Norges internationella klimatåtaganden och det arbete som utförs av de myndigheter som genomför Stortingets klimatpolitiska beslut.

Omfattning

Granskningen innefattade bland annat i vilken utsträckning de sektorsövergripande styrmedlen bidrar till måluppfyllelsen och i vilken utsträckning norska köp av utsläppskrediter från den projektbaserade mekanismen bidrar till måluppfyllelsen.

Viktigaste slutsatser

De sektorsövergripande styrmedlen har byggt på principen om kostnadseffektivitet, dvs. att styrmedlen initierar åtgärder som gör att de investerade resurserna får största möjliga utsläppsminskande effekt. Två sektorsövergripande styrmedel – koldioxid-skatt och utsläppshandelssystemet – har varit viktiga inslag i Norges klimatpolitik. Koldioxidskatten har varit ett långsiktigt styrmedel och undersökningen visade att skatten har lett till många utsläppsminskande åtgärder, främst inom oljesektorn, där skattenivån konstant har varit hög. Skatten ger ekonomiska incitament att beakta klimatet när investeringsbeslut fattas. För befintliga verksamheter på kontinentalsockeln återstår det i dag färre åtgärder att genomföra vars kostnader är lika med eller lägre än totalkostnaden för utsläppsrätter och skatt. Skattens utformning har gjort att den endast har haft en relativt liten inverkan på de sammanlagda utsläppen av växthusgaser från utsläppskällor på det norska fastlandet. Reglering via utsläppshandelssystemet har gradvis ersatt skatter inom flera sektorer. Med nuvarande pris på utsläppsrätter ger detta ett svagare incitament inom flertalet sektorer att genomföra nationella åtgärder än skatten gjorde.

Enligt Kyotoprotokollets bestämmelser kan ökade utsläpp kompenseras genom köp av krediter via de flexibla mekanismerna. Norska företags köp av utsläppsrätter i EU:s utsläppshandelssystem kommer troligtvis garantera tillräckliga utsläppsrätter för att uppfylla Norges åtagande enligt Kyotoprotokollet. Om det visar sig vara otillräckligt kommer statliga köp av utsläppsrätter att ge extra säkerhet. Det är därför troligt att Norge kommer att uppfylla sina åtaganden enligt Kyotoprotokollet. Undersökningen visar att det råder stor osäkerhet om klimatuppgörelsens mål att öka Kyotoprotokoll-åtagandet med tio procentenheter 2012. Norge kom sent igång med att köpa utsläppsrätter och har begränsade erfarenheter. Dessutom kommer det att fortsätta att vara oklart en lång tid framöver om de projekt som har avtalats ger den förväntade volymen utsläppsrätter. Det är dock möjligt att köpa utsläppsrätter på andrahandsmarknaden. Det ger större säkerhet om att ett tillräckligt antal utsläppsrätter kommer att överföras, men bedöms också vara dyrare än att köpa krediter från projekt på ett tidigt stadium.





Functioning of the GHG Emissions Administration System and ETS ("Hur fungerar administrationssystemet för växthusgaser och ETS").

Granskningen slutfördes i juni 2012.

<http://www.nik.gov.pl>. (Rapporten kommer att bli tillgänglig i slutet av 2012.)

Syfte

Syftet med granskningen var att granska och bedöma systemens överensstämmelse med regelverket i följande avseenden:

- Begränsning av de nationella utsläppen av växthusgaser.
- Resultatet av de administrativa förfarandena för projekt som bygger på CDM- och JI-mekanismerna.
- Driften av det nationella registret: övervakning och beräkning av utsläpp och antalet utsläppsrätter.

Omfattning

Granskningen omfattade perioden 2008–juni 2012. Dessutom samlade den polska revisionen in uppgifter från ett urval anläggningar, miljöministeriet, finansministeriet samt den nationella fonden för miljöskydd och vattenvård.

Viktigaste slutsatser

Under perioden 2008–2011 ökade Polens BNP med över 15 %, men koldioxidutsläppen förblev oförändrade (cirka 203 miljoner ton koldioxid för ETS-sektorer). Den ekonomiska tillväxten i landet har alltså inte lett till ökade utsläpp. Dessutom överträffade Polen sitt utsläppsmål enligt Kyotoprotokollet – att minska koldioxidutsläppen med 6 % (jämfört med 1988) under perioden 2008–2012. Under 2010 var minskningen 28,3 %.

Polens nationella revisionsorgan lämnade ett positivt omdöme om verksamheten vid det nationella centret för utsläppshantering (KOBIZE). Det nationella registret drivs i överensstämmelse med nationell lagstiftning och EU-lagstiftning. De säkerhetslösningar som har införts för registret bedömdes vara effektiva (inget bedrägeriförsök hade lyckats). Vidare tillämpade KOBIZE fastställda förfaranden för utfärdande och återköp av utsläppsrätter. Utsläppsrätter utfärdades i de kvantiteter som fastställts i den nationella fördelningsplanen eller i tillstånd. För inlösen av utsläppsrätter krävs information från verifierade rapporter (som förts in i det nationella registret). Miljöministeriet samrådde med KOBIZE innan bekräftelser eller godkännanden utfärdades för JI-projekt. Yttrandena lämnades inom den angivna tidsfristen och i den erforderliga rättsliga formen. Alla projekt som ministeriet rekommenderat offentliggjordes på KOBIZE-webbplatsen. Utsläppsminskningsenheter överfördes omedelbart till köparna.

Regeringens svar på granskningen

Miljöministeriet kommer att meddela sin bedömning efter det att den nationella rapporten har överlämnats (i slutet av 2012).





SVERIGE



Klimatrelaterade skatter

Publicerad den 14 februari 2012.

Referens: Riksrevisionen (2012), Klimatrelaterade skatter – Vem betalar? RiR 2012:1.

<http://www.riksrevisionen.se/rapporter/Rapporter/EFF/2012/Klimatrelaterade-skatter--Vem-betalar/>

Syfte

Syftet med granskningen var att bedöma om myndigheternas och regeringens rapportering av hushållens och näringslivets utgifter för klimatrelaterade skatter är transparent och överblickbar. Dessutom var syftet att undersöka om det finns betydande skillnader i fördelningen av utgifter för klimatrelaterade skatter mellan hushåll och näringsliv, mellan olika branscher, mellan företag inom och utanför den handlande sektorn (det vill säga företag inom eller utanför EU:s handelssystem för utsläppsätter) samt mellan olika hushållstyper.

Omfattning

Granskningen gäller användningen av klimatrelaterade skatter, främst energi- och koldioxidskatt. Granskningen innefattar om regeringens och myndigheternas rapportering av utgifter för och effekter av klimatrelaterade skatter är transparent och överblickbar. För att bedöma behovet av rapportering, har Riksrevisionen undersökt om det finns betydande skillnader i fördelningen av utgifter för klimatrelaterade skatter. Näringslivets samlade utgifter för klimatrelaterade skatter och utsläppsätter i EU:s handelssystem ingår också.

Viktigaste slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsatser är att de klimatrelaterade skatterna medför fördelningseffekter, både mellan hushållen och näringslivet, mellan olika typer av hushåll, mellan den handlande och icke handlande sektorn och mellan olika branscher. Principen om att förorenaren ska betala gäller inte fullt ut. Det är stora skillnader i fråga om hur mycket olika förorenare betalar för utsläppen. Klimatrelaterade skatter och handelssystemet för utsläppsätter är olika styrmedel, men tillsammans har de i praktiken medfört ökade skillnader. Enligt regeringen kan det finnas skäl till avsteg från principen om att förorenaren ska betala om det finns risk för koldioxidläckage. Men regeringen har inte analyserat eller rapporterat hur mycket olika branscher har betalat för utsläppen. Regeringen och myndigheternas analyser och redovisning ger ingen samlad och tydlig bild av utgifter för och effekter av de klimatrelaterade skatterna. Därmed saknar myndigheterna, regeringen och riksdagen underlag för att bedöma om de klimatrelaterade skatterna i kombination med andra styrmedel är kostnadseffektiva och i vilken utsträckning de överensstämmer med principen om att förorenaren ska betala. Vidare saknas underlag för att bedöma risken för koldioxidläckage för olika branscher eller delbranscher i Sverige.

Regeringens svar på granskningen

Regeringen fortsätter arbetet med att samordna de ekonomiska styrmedlen på klimat- och energiområdet. På kort sikt kommer regeringen att särskilt bedöma styrmedlens effektivitet och om de behöver kompletteras. Inom Regeringskansliet pågår ett utvecklingsarbete med syftet att bättre följa upp fördelningseffekter av energi- och koldioxidbeskattningen.

Klimatinsatser utomlands

Publicerad den 16 februari 2011.

Referens: Riksrevisionen (2011) Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter, RiR 2011:8.

<http://www.riksrevisionen.se/rapporter/Rapporter/EFF/2011/Klimatinsatser-utomlands--statens-kop-av-utslappskrediter/>

Syfte

Syftet med granskningen var att belysa i vilken utsträckning statens köp av utsläppskrediter från andra länder bidrar till att uppfylla Sveriges nationella etappmål till år 2020.

Omfattning

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. Sveriges nationella etappmål för 2020 kommer att uppnås delvis med hjälp av sådana utsläppskrediter. 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.

Viktigaste slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats var att regeringen inte hade beslutat hur många utsläppskrediter som ska köpas och när. Statens köp av utsläppskrediter hade inte genomförts tillräckligt effektivt och transparent, men kostnaderna kan vara lägre än för andra åtgärder.

Regeringens svar på granskningen

Regeringen planerar att återkomma till riksdagen angående hur många utsläppsrätter Sverige behöver för att uppnå etappmålet till 2020. Regeringen har efter granskningen uppskattat att Sverige kommer att behöva cirka 40 miljoner utsläppskrediter under perioden fram till 2020 för att nå det svenska etappmålet för 2020. Regeringen avser också att förbättra rapporteringen till riksdagen och utveckla dialogen med Energimyndigheten.

Vad är Sveriges utsläppsrätter värda?

Publicerad i december 2009.

Referens: Riksrevisionen (2009) Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? –

Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter, RiR 2009:21.

<http://www.riksrevisionen.se/rapporter/Rapporter/EFF/2009/Vad-ar-Sveriges-utslappsratter-varda-/>

Syfte

Granskningen syftade till att bedöma om hanteringen och rapporteringen av det kommande överskottet av utsläppsrätter är transparent.

Omfattning

Granskningen behandlar rapporteringen av Sveriges samlade nationella innehav och kommande överskott av utsläppsrätter. Den inriktas mot Kyotoprotokollets handelsperiod för åren 2008 till 2012 och omfattar måluppfyllelsen av Kyotoprotokollet och det svenska delmålet för miljö- och kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan fram till år 2012. Riksrevisionen gör ingen värdering av de olika handlingsalternativen (sälja, spara eller annullera). Däremot har Riksrevisionen undersökt frågan om vilka handlingsalternativ som är möjliga om Sveriges delmål (2008 till 2012) inte prioriteras samt vilka alternativ som är möjliga om Sverige ska sikta mot att nå detta delmål.

Viktigaste slutsatser

Riksrevisionens samlade bedömning var 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 utsläppsmål för perioden 2008–2012. Det nationella målet är betydligt mer ambitiöst än Sveriges Kyotoåtagande: utsläppen ska minska med minst 4 %. 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 hur stora finansiella värden ska användas.

Regeringens svar på granskningen

Regeringen kommer att i enlighet med riksdagens tillkännagivande återkomma till riksdagen med förslag om hur det framtida överskottet av utsläppsrätter ska hanteras. Detta var regeringens svar efter ett uttalande i riksdagen.

Regeringen har dock fortfarande (december 2012) inte lagt fram något förslag till riksdagen.

Regeringen har offentliggjort information om det kommande överskottet i Årsredovisning för staten 2009, 2010 och 2011.



7 Revisionsmatris



Revisionsfrågorna för den gemensamma granskningen sammanställdes i en matris (se tabellen nedan). De nationella revisionsorganen svarade på ett urval av revisionsfrågorna beroende på omfattningen av de enskilda nationella granskningarna. Datatäckningen varierar därför för de olika frågorna.

Ett urval av frågorna behandlas i rapporten på grundval av svaret på frågorna. Alla enskilda revisionsfrågor tas inte uttryckligen upp eller behandlas i rapporten. Rutor med en grön bock anger att revisionsorganen i länderna har kunnat svara på frågan. Rutor med ett rött kryss anger att länderna inte har kunnat svara på frågan.

Frågor	Danmark	Finland	Lettland	Litauen	Norge	Polen	Sverige
A – ETS: Effektivitet i minskningen av nationella utsläpp/främjande av teknisk utveckling							
Vilka priser gällde för utsläppsrätter under perioden 2008–2012?	Information lämnad av samordnaren						
Vilka var de inledande prisförväntningarna för utsläppsrätter för perioden 2008–2012?	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗
Fanns det en koldioxidskatt innan utsläppshandels-systemet infördes?	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓
Hur stor andel av växthusgasutsläppen omfattas av ETS-sektorer? (exklusive luftfartssektorn)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Vad var den förväntade och faktiska utvecklingen av växthusgasutsläppen inom ETS-sektorerna från 2008 till det senaste år som det finns uppgifter för?	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Vilken metod använde regeringen vid upprättandet av den nationella fördelningsplanen?	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Inom vilka sektorer har utsläppsrätter tilldelats gratis respektive delvis gratis och inom vilka sektorer auktionerades de ut? Ange anledningarna till detta.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Hur stor volym av utsläppsrätter har tilldelats?	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Hur många utsläppsrätter reserverades för nya aktörer inom ETS-sektorer?	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Vad var skillnaden mellan tilldelade och faktiska utsläpp?	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Frågor	Danmark	Finland	Lettland	Litauen	Norge	Polen	Sverige
Var den tilldelade volymen utsläppsrätter mindre än de förväntade utsläppen?	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Hur lämplig var den metod som användes för prognosen av växthusgasutsläppen?	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗
Hur har FoU-finansiering påverkat investeringarna i teknik?	✗	✓	✗	✗	✓	✓	✗
Hur många ton koldioxid skulle ETS-sektorerna minska utsläppen med 2008–2012?	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓
Hur många faktiska ton koldioxid minskade ETS-sektorerna sina utsläpp med jämfört med förväntningarna i den nationella fördelningsplanen från 2008 till det senaste år som det finns uppgifter för? (ton)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Om utrustning inte används som ursprungligen avsetts och verksamhetsutövare således har lägre utsläpp, kan myndigheterna då annullera dessa utsläppsrätter och tilldela dem till andra företag? Hur många fall som gällde outnyttjad utrustning upptäcktes vid granskningen?	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Finns det en uttrycklig skyldighet angiven i politiska planeringsdokument och författningar för verksamhetsutövare att använda vinsterna från försäljning av utsläppsrätter till utsläppsminskningar (t.ex. inom offentliga tjänstesektorer)?	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Om svaret är ja: Finns det en tillfredsställande kontroll av att vinsterna används för utsläppsminskningar och inte slukas upp av den ordinarie verksamheten?	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓
Hur använder verksamhetsutövarna vinster från försäljning av utsläppsrätter?	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗
Hur har verksamhetsutövarna uppnått sina utsläppsminskningar, t.ex. genom investeringar i teknik, minskad verksamhet eller på andra sätt?	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓
B – Genomförande och administration av CDM/JI-programmen							
Vem har ansvaret?	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓
Fungerar den organisationen som den ska?	✗	✓	✗	✗	✓	✓	✓
Är personalresurserna och kompetensen tillräcklig och lämplig?	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✗
Vilka är de nationella förfarandena för försäljning av utsläppskrediter?	✗	✓	✗	✗	✓	✓	✗
Vilka är de nationella förfarandena för köp av utsläppskrediter?	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓
Är förfarandena effektiva och transparenta?	✗	✓	✗	✗	✓	✓	✓

Frågor	Danmark	Finland	Lettland	Litauen	Norge	Polen	Sverige
Hur många JI-projekt är ditt land värd för?	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓
Finns det och tillämpas det ett riskhanteringssystem för ekonomiska risker relaterade till om pengar används på ett klokt sätt eller för risker relaterade till om utsläppsminskningarna uppnås?	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✓
Beaktas portföljens riskprofil vid planering av köp?	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✓
Vilka är de nationella kriterierna för urval av projekt, länder m.m.?	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓
Hur många CDM-/JI-krediter har köpts eller sålts, avtalats och överförts?	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓
Hur många av krediterna köps genom fonder?	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓
Erhålls planerade krediter i de volymer som planerats och i tid?	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓
Vilka budgetförfaranden tillämpas för köp av utsläppskrediter?	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓
Syns alla administrationskostnader för krediter i budgeten?	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✓
Vad är priset för 1 ton koldioxid med och utan administrationskostnader? Gör åtskillnad mellan direktköp, andrahandskrediter och köp via fonder.	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✓
Är priset på krediter olika för fonder och direktprojekt?	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✓
Vad är alternativkostnaden, dvs. priset för inhemska åtgärder?	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✓
Bestäms priserna för inhemska åtgärder per sektor?	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓
Vad är volymen CDM-/JI-köp jämfört med inhemska minskningar?	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓
Överensstämmer JI-projekten med FN:s/EU:s bestämmelser?	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓
C – Registersystem för utsläppshandel – Drift, mätning och rapportering							
Hur säkerställer man att alla berörda verksamhetsutövare som släpper ut växthusgaser identifieras och förs in i registret?	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗
Hur säkerställer den behöriga myndigheten att lämpliga tillstånd för växthusgasutsläpp utfärdas till verksamhetsutövare där dennes övervaknings- och rapporteringskrav preciseras?	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗
Hur säkerställer registret att alla berörda verksamhetsutövare tilldelas rätt antal utsläppsrätter?	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗

Frågor	Danmark	Finland	Lettland	Litauen	Norge	Polen	Sverige
Har registret förfaranden som säkerställer att utfärdande, innehav, överföring, överlämnande och annullering av utsläppsrätter redovisas korrekt?	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗
Identifiera och beskriv problem som hindrar att registret fungerar väl.	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗
Hur stöder avgiftssystemet registrets ändamål?	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗
Gör registret icke-konfidentiell information tillgänglig för allmänheten på internet?	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗
Hur är rapporteringsprocessen organiserad för att säkerställa giltig och tillförlitlig rapportering i rätt tid både från verksamhetsutövarna och på nationell nivå?	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗
Utvärderar och kontrollerar den behöriga myndigheten verksamhetsutövarnas rapportering?	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗
Hur är rapporteringsprocessen organiserad för att säkerställa giltig och tillförlitlig rapportering i rätt tid både från verksamhetsutövarna och på nationell nivå?	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗
Är rapporteringen tillräcklig?	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗
Beivrar den behöriga myndigheten verksamhetsutövares överträdelser?	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗
Hur tillgodoser registret behovet av säkerhetsstandarder?	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗
Har det förekommit bedrägeriförsök (exempelvis falska handlingar, nätfiske, återförsäljning av kvoter, mervärdesskattebedrägeri) i samband med utsläpps-handelsystemet i landet? Beskriv vilket slags bedrägerier det rör sig om.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Sker momsutskottet enligt det normala systemet eller enligt ett system för omvänd skattskyldighet?	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Hur har brottslig verksamhet upptäckts och vilka åtgärder har det lett till?	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗
Stöder det nationella registrets administration lämpliga undersökningar som genomförs av myndigheterna och samarbete med andra nationella och internationella myndigheter?	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✗

8 Parter



Land	Nationella revisionsorgan	Kontaktperson(er)
Danmark	Rigsrevisionen	Bjørn Olsen Birgit Degnbøl
Estland	National Audit Office of Estonia	Airi Andresson
Finland	Statens revisionsverk	Vivi Niemenmaa
Lettland	State Audit Office of the Republic of Latvia	Jānis Salenieks
Litauen	National Audit Office of Lithuania	Vaida Barizienė
Norge	Riksrevisjonen	Kristin Rypdal Gisela Hytten
Polen	Polish Supreme Audit Office	Kamil Urzędowski
Sverige	Riksrevisionen	Madeleine Nyman Fredrik Engström



9 Bedömningsgrunder

9.1 Berörda bestämmelser i FN:s ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC) och i EU:s lagstiftning samt bedömningsgrunder

Parterna i Kyotoprotokollet har kommit överens om detaljerade bestämmelser för utsläppshandel, CDM/JI och redovisning. De flesta av bestämmelserna bygger på beslut enligt den s.k. Marrakechöverenskommelsen. I besluten fastställs grundläggande definitioner, mål och parternas skyldigheter. Parterna i UNFCCC och Kyotoprotokollet har också kommit överens om riktlinjer för rapportering av utsläppsinventeringar, inklusive format, metoder och krav på kvalitetskontroll.

EU har antagit flera direktiv och förordningar som bygger på bestämmelserna i FN:s ramkonvention om klimatförändringar och Kyotoprotokollet. Det viktigaste är direktivet om EU:s utsläppshandelssystem från 2003. Direktivet har ändrats flera gånger. I direktivet fastställs definitioner, tillämpningsområde, allmänna tilldelningsbestämmelser, kopplingar till Kyotomekanismerna, bestämmelser om övervakning och rapportering, grundprinciper för handel, de nödvändiga administrativa arrangemangen samt sanktioner. Direktivet om EU:s utsläppshandelssystem är grundlagstiftningen även för registret men EU har dessutom antagit en särskild förordning för registersystemen.

I registerförordningen fastställs kraven för programvara och maskinvara, administrativa krav samt funktionella och tekniska specifikationer. I artikel 14 i direktivet om EU:s utsläppshandelssystem åläggs kommissionen att anta riktlinjer för övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp enligt EU:s utsläppshandelssystem. Medlemsstaterna ska säkerställa att anläggningar övervakar och rapporterar sina växthusgasutsläpp enligt dessa riktlinjer.

Alla länder som deltar i den gemensamma granskningen har förutom de internationella bestämmelserna och skyldigheterna antagit nationella mål och nationell lagstiftning.

Gemensamma bedömningsgrunder:

1. Kyotoprotokollet och berörda beslut i Marrakechöverenskommelsen
2. Berörda EU-direktiv
3. Registerförordningen
4. Övervaknings- och rapporteringsriktlinjerna i FN:s ramkonvention om klimatförändringar
5. EU:s övervaknings- och rapporteringsriktlinjer

9.2 Bestämmelser i FN:s ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC)

UNFCCC 09-05-1992, no. 1 multilateral.

Kyoto Protocol to the UNFCCC 11-12-1997 no. 3 multilateral and relevant decisions of the Marrakesh accords.

Decision 12/CMP.1 Guidance relating to registry systems under Article 7, paragraph 4, of the Kyoto Protocol.

Decision 13/CMP.1, Modalities for the accounting of assigned amounts under Article 7, paragraph 4, of the Kyoto Protocol.

Decision 14/CMP.1 Standard electronic format for reporting Kyoto Protocol units.

Decision 15/CMP.1 Guidelines for the preparation of the information required under Article 7, of the Kyoto Protocol.

Decision 19/CMP.1 Guidelines for national systems under Article 5, paragraph 1, of the Kyoto Protocol.

Decision 20/CMP.1 Good practice guidance and adjustments under Article 5, paragraph 2, of the Kyoto Protocol.

Decision 21/CMP.1 Issues relating to adjustments under Article 5, paragraph 2, of the Kyoto Protocol.

Decision 22/CMP.1 Guidelines for review under Article 8 of the Kyoto Protocol.

Decision 24/CP.8 Technical standards for data exchange between registry systems and the Kyoto Protocol.

Decision 25/CMP.1 Issues relating to the implementation of Article 8 of the Kyoto Protocol – 2 (Confidential Information).

Kyoto Protocol Reference Manual on Accounting of Emissions and Assigned Amount.

9.3 EU-lagstiftning

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG samt direktiv 2004/101/EG och direktiv 2009/29/EG.

Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG av den 11 februari 2004 om en mekanism för övervakning av utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen och för genomförande av Kyotoprotokollet samt kommissionens beslut nr 2005/166/EG av den 10 februari 2005 om tillämpningsföreskrifter för beslut nr 280/2004/EG.

Kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004 av den 21 december 2004 om ett standardiserat och skyddat registersystem, ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 916/2007 och kommissionens förordning (EG) nr 994/2008, den version som är tillämplig till och med 31.12.2011.

Kommissionens förordning (EU) nr 920/2010 av den 7 oktober 2010 om ett standardiserat och skyddat registersystem, som upphäver förordningarna (EG) nr 2216/2004 och (EG) nr 994/2008 fr.o.m. 1.1.2012; artikel 78 trädde ikraft efter offentliggörandet av förordningen 17.10.2010.

Kommissionens beslut 2006/780/EG av den 13 november 2006 om undvikande av dubbelräkning av minskningar av utsläpp av växthusgaser.

Kommissionens beslut 2007/589/EG av den 18 juli 2007 om riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläpp av växthusgaser.

9.4 Nationella bedömningsgrunder

1. Nationella klimatmål
2. Principer för intern kontroll och god förvaltning i ministerier och deras myndigheter
3. Nationell lagstiftning
4. Nationell fördelningsplan
5. Nationella policydokument

10 Referenser



Europeiska miljöbyrån, *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2010* (Årsrapporten om inventering av växthusgas i EU och inventeringsrapporten 2012.) Technical report No 3/2012, Köpenhamn, den 27 maj 2012.

Europol, *Carbon credit fraud causes more than 5 billion Euros damage for European taxpayer* ("Bedrägeri med koldioxidkrediter kostar mer än 5 miljarder euro för europeiska skattebetalare"). Europol's pressmeddelande den 9 december 2009.

Europeiska kommissionen, *Commission prepares for change of the timing for auctions of emission allowances*. (Kommissionen planerar att ändra tidpunkten för utauktionering av utsläppsrätter.) Nyhetsartikel, 25 juli 2012.

Europeiska kommissionen *Grönbok om handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska unionen*. Bryssel, 8.3.2000.

Europeiska kommissionen, *Arbetsdokument från kommissionens avdelningar (2012) 234 final*, 25.7.2012.



Rigsrevisionen



Statens revisionsverk



State Audit Office of the Republic of Latvia



National Audit Office of Lithuania



Riksrevisjonen



Polish Supreme Audit Office



Riksrevisionen

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

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

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?
	2011:8	Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
	2011:9	Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
	2011:10	Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
	2011:11	Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
	2011:12	Statens stöd till studieförbunden
	2011:13	Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten
	2011:14	Svenska bidrag till internationella insatser
	2011:15	Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser
	2011:16	Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
	2011:17	Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?
	2011:18	Brottsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott
	2011:19	Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?
	2011:20	Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?
	2011:21	Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning
	2011:22	Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?
	2011:23	Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan
	2011:24	Statliga myndigheters tjänsteexport
	2011:25	It-stödet i rättskedjan
	2011:26	Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?
	2011:27	Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet

	2011:28	Medfinansiering av statlig infrastruktur
	2011:29	Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatomålet effektiv?
	2011:30	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012
2012	2012:1	Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
	2012:2	Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
	2012:3	DO och diskrimineringsfrågorna
	2012:4	Att styra självständiga lärosäten
	2012:5	Besparingar i försvarets materielförsörjning. Regeringens genomförandegrupp 2008
	2012:6	Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
	2012:7	Infrastrukturplanering – på väg mot klimatomålen?
	2012:8	Citybanans regionala medfinansiering
	2012:9	Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor
	2012:10	Statens försäljningar av apotek
	2012:11	Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011
	2012:12	Tandvårdsreformen 2008 – når den alla?
	2012:13	Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning
	2012:14	Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?
	2012:15	Staten på spelmarknaden – når man målen?
	2012:16	Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden
	2012:17	Godkänd? – Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän
	2012:18	Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband
	2012:19	SBAB – mervärde, mångfald och konkurrens?
	2012:20	Statens insatser inom ambulansverksamheten
	2012:21	Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?
	2012:22	Mer att förenkla! Administration i strukturfondsprojekt
	2012:23	Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande
	2012:24	Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2013 – tydlig och transparent?
	2012:25	Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser
	2012:26	Etablering genom företagande – är statens stöd till företagare effektiva för utrikes födda?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

