

RiR 2013:9

Sverige i Arktiska rådet

– effektivt utbyte av medlemskapet?



TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2013-05-07

DNR: 31-2012-1258

RIR 2013:9

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

Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet?

Riksrevisionen har granskat om Sverige får ett effektivt utbyte av medlemskapet i Arktiska rådet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Utrikesdepartementet, Miljödepartementet, Näringsdepartementet, Försvarsdepartementet, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Kustbevakningen, Transportstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Anne Wisten* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Pernilla Hultén* och revisionsdirektör *Rutger Banefelt* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Anne Wisten

För kännedom:

Regeringen, Utrikesdepartementet, Miljödepartementet, Näringsdepartementet, Försvarsdepartementet.

Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Kustbevakningen, Transportstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten.

Innehåll

Sammanfattning	9
Granskningens bakgrund	9
Granskningens resultat	10
Rekommendationer	12
1 Bakgrund och inriktning	13
1.1 Motiv till granskning	13
1.2 Syfte och revisionsfrågor	14
1.3 Bedömningsgrunder	15
1.4 Genomförande av granskningen	19
1.5 Avgränsningar	20
1.6 Preciseringar av centrala begrepp	21
2 Arktiska rådet	23
2.1 Arktiska rådet är ett mellanstatligt forum	23
2.2 Arktiska rådets rekommendationer	26
2.3 Sveriges engagemang i Arktiska rådet	27
2.4 Sverige vill stärka Arktiska rådet	30
3 Sveriges prioriteringar för Arktis: Klimat och miljö	33
3.1 Utsläpp av växthusgaser	33
3.2 Utsläpp av kortlivade klimatämnen – sot	35
3.3 Sammanfattade iakttagelser	38
4 Sveriges hantering och implementering av Arktiska rådets rekommendationer	41
4.1 Sveriges hantering av rekommendationerna från Arktiska rådet	41
4.2 Avtal inom ramen för Arktiska rådet	45
4.3 Sammanfattade iakttagelser	47
5 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	49
5.1 Riksrevisionens övergripande slutsatser	49
5.2 Granskningens resultat	50
5.3 Rekommendationer	52
Referenser	53
Bilaga 1: Arktiska rådets arbetsgrupper	57
Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen	59

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om Sverige får ett effektivt utbyte av medlemskapet i Arktiska rådet. Riksrevisionen konstaterar att Arktiska rådet är ett viktigt forum för arktiska frågor och för att initiera centrala forskningsprojekt om miljö- och klimatförändringar i Arktis. Riksrevisionen anser dock att efter närmare 20 års svenskt medlemskap i Arktiska rådet är det rimligt att dessutom förvänta sig en fungerande process i Sverige för att bedöma och i relevanta fall implementera rekommendationerna från Arktiska rådet. Detta särskilt som besluten i Arktiska rådet fattas med konsensus och är politiskt, om än inte juridiskt, förpliktigande. Det är också rimligt att Sveriges arbete i rådet utgår från transparenta prioriteringar för Arktis.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Sverige inte får ett i alla avseenden effektivt utbyte av medlemskapet i Arktiska rådet. Riksrevisionens bedömning är att det råder bristande transparens i regeringens prioriteringar för arbetet i Arktiska rådet. Det är därför svårt att bedöma om Sveriges arbete i rådet utgår från uttalade prioriteringar. Regeringen har inte säkerställt att rekommendationer från Arktiska rådet bedöms, prioriteras mellan och i relevanta fall implementeras i Sverige. Regeringen har inte heller utpekat ansvar för en sådan process. Det är oklart om Arktiska rådets rekommendationer har implementerats i Sverige.

Granskningens bakgrund

Motiv: Sverige har varit medlem i Arktiska rådet sedan det bildades, år 1996. Under åren 2011–2013 har Sverige varit ordförande i rådet. Regeringen har uttalat att Arktiska rådet är det främsta multilaterala forumet för frågor som rör Arktis. Regeringen har också uttalat att den ska verka för att stärka Arktiska rådet. *Klimat och miljö* är en av tre huvudprioriteringar i Sveriges strategi för den arktiska regionen, liksom i programmet för Sveriges ordförandeskap. Enligt regeringens Arktisstrategi ska Sverige verka för väsentligt minskade globala utsläpp av växthusgaser och kortlivade klimatämnen. Detta går i linje med det nationella målet *Begränsad klimatpåverkan*.

Syfte: Syftet har varit att granska om *Sverige får ett effektivt utbyte av medlemskapet i Arktiska rådet*. Granskningen ingår i Riksrevisionens granskningsstrategi *Hållbar utveckling – klimat*. Granskningen kommer även att utgöra ett bidrag till en multilateral granskning av Arktiska rådet som revisionsmyndigheterna i Norge och Ryssland samordnar.

Genomförande: Granskningen berör i första hand regeringen, Utrikesdepartementet, Miljödepartementet och Naturvårdsverket. De viktigaste underlagen för granskningen har varit regeringens strategidokument för den arktiska regionen, regeringens program för ordförandeskapet i Arktiska rådet, ministerdeklarationer och övriga dokument från Arktiska rådet, samt intervjuer med företrädare för departement och myndigheter.

Granskningens resultat

Riksrevisionen konstaterar att Sverige inte får ett i alla avseenden effektivt utbyte av medlemskapet i Arktiska rådet. Regeringen har inte heller gett riksdagen den löpande information som riksdagen efterfrågat, om regeringens arbete och ordförandeskap i rådet.

Bristande transparens i regeringens prioriteringar för klimatarbetet i Arktiska rådet

Riksrevisionens bedömning är att regeringens prioriteringar i strategidokument och ordförandeskapsprogram inte ger en tydlig bild av inriktningen för regeringens klimatarbete i Arktiska rådet. Minskade utsläpp av långlivade växthusgaser är prioriterade i regeringens dokument och Arktiska rådet framställs som det främsta organet för frågor som rör Arktis. Regeringen har dock inte tagit upp frågan om långlivade växthusgaser på dagordningen i Arktiska rådet. Regeringen verkar för minskade utsläpp av växthusgaser genom att ta fram och sprida kunskap om klimatförändringarnas effekter, men har framför allt valt att inrikta klimatarbetet mot kortlivade klimatämnen.

Riksrevisionen gör inte någon innehållslig bedömning av regeringens prioriteringar, men anser att prioriteringarna bör framgå tydligt av relevanta dokument.

Riksrevisionens bedömning är att det råder bristande transparens i regeringens prioriteringar för arbetet i Arktiska rådet. Det är därför svårt att bedöma om Sveriges arbete i rådet utgår från uttalade prioriteringar.

Regeringen har inte skapat förutsättningar för att implementera relevanta rekommendationer från Arktiska rådet

Riksrevisionen konstaterar att regeringen har stärkt processerna inom *Arktiska rådet* under Sveriges ordförandeskap. Motsvarande arbete har dock inte lagts ned för att säkerställa en fungerande process för implementering i *Sverige*.

Regeringen har inte säkerställt att rekommendationer från Arktiska rådet bedöms, prioriteras mellan och i relevanta fall implementeras i Sverige. Regeringen har inte heller utpekat ansvar för en sådan process.

Riksrevisionen konstaterar att det inte är tydligt vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av Arktiska rådets rekommendationer. Det sker idag ingen uppföljning av rådets rekommendationer på nationell nivå. Det saknas därmed en process som säkerställer att den kunskap som produceras inom Arktiska rådet nyttiggörs.

Arktiska rådets rekommendationer är allmänt hållna och generella till sin karaktär. Det blir därför desto viktigare med ett tydligt utpekat ansvar för att tolka rekommendationerna och för att omsätta dem i praktiken, där så bedöms relevant.

Riksdagen har inte fått löpande information under ordförandeskapet

Riksdagen har efterfrågat löpande information från regeringen om utvecklingen i det arktiska området och det svenska ordförandeskapet i Arktiska rådet. Granskningen visar dock att riksdagen blivit formellt informerad om utvecklingen vid endast ett tillfälle, i slutet av april 2013, det vill säga bara några veckor innan ordförandeskapet avslutades.

Avtal från Arktiska rådet beskrivs av regeringen som juridiskt bindande, men gör inte medlemsstaterna skyldiga att hjälpa till

Det avtal som tagits fram inom ramen för Arktiska rådet om sjö- och flygräddning presenteras av regeringen som juridiskt bindande. Riksrevisionen konstaterar dock att medlemsstaterna inte är *förpliktigade* att ställa upp med resurser om en olycka skulle inträffa. Avtalet innebär därför inte de krav på resurser som regeringen har lyft fram. Avtalet innebär inte heller någon större rättslig förändring jämfört med sedan tidigare existerande sjö- och flygräddningsavtal. Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har varit transparent i sin framställning av avtalets typ och innebörd.

Rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer syftar till att Sverige ska få ett mer effektivt utbyte av medlemskapet i Arktiska rådet.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör säkerställa att prioriteringarna för arbetet i Arktiska rådet är transparenta.
- Regeringen bör säkerställa att rekommendationer från Arktiska rådet bedöms, prioriteras mellan och i relevanta fall implementeras i Sverige. Regeringen bör tydliggöra för myndigheterna var ansvaret för en sådan process ligger.
- Regeringen bör ge riksdagen regelbunden information om verksamheten i Arktiska rådet, i enlighet med vad riksdagen har efterfrågat.

1 Bakgrund och inriktning

1.1 Motiv till granskning

Sverige är en av åtta medlemsstater i Arktiska rådet. När Sverige tog över som ordförande för första gången, i maj 2011, var ambitionerna högt ställda. Sveriges roll som ordförande beskrevs som ”en nyckelroll när det gäller utvecklingen i detta internationellt sett allt viktigare område.”¹

Regeringen har uttalat att Arktiska rådet är det främsta multilaterala forumet för frågor som rör Arktis.² Ett av regeringens prioriterade områden under ordförandeskapet är att stärka Arktiska rådet, bland annat genom att upprätta ett permanent sekretariat. Regeringen vill att rådet mer aktivt utvecklar en gemensam politik och konkreta projekt till förmån för regionen. Enligt regeringen bör Arktiska rådet och dess arbetsgrupper koppla sina vetenskapligt grundade rapporter till konkret beslutsfattande. Sverige ska under sitt ordförandeskap också verka för att tidigare beslutade rekommendationer från rådet följs upp.³

Klimat och miljö är en av tre huvudprioriteringar i Sveriges strategi för den arktiska regionen, liksom i det mer tidsbegränsade ordförandeskapsprogrammet.⁴ Enligt regeringen ska Sverige verka för väsentligt minskade globala utsläpp av växthusgaser och kortlivade klimatämnen.⁵ Detta går i linje med det nationella målet *Begränsad klimatpåverkan*.⁶ Regeringen betonar att utsläppen av växthusgaser är en global utmaning som kräver ett globalt ansvar: ”Sverige ska visa ledarskap både genom det vi gör här hemma, i arbetet inom EU och internationellt.”⁷

Mot bakgrund av den viktiga roll som regeringen tillmäter Arktiska rådet och det faktum att rådet nu har funnits i nästan 20 år⁸, har Riksrevisionen beslutat att granska vad Sverige har fått ut av medlemskapet.

¹ Svar på skriftlig fråga i riksdagen 2010/11:264.

² Sveriges strategi för den arktiska regionen (2011).

³ Sveriges ordförandeskapsprogram i Arktiska rådet 2011–2013 (2011).

⁴ Sveriges strategi för den arktiska regionen (2011), Sveriges ordförandeskapsprogram i Arktiska rådet 2011–2013 (2011).

⁵ Sveriges strategi för den arktiska regionen (2011).

⁶ Det av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* syftar bland annat till att uppnå tvågradersmålet. Tvågradersmålet innebär att ökningen av medeltemperaturen globalt ska begränsas till högst två grader.

⁷ Prop. 2008/09:162, *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat*, s. 17.

⁸ Arktiska rådet har sitt ursprung i den så kallade Rovaniemi processen från 1989. Arktiska rådet bildades formellt i och med Ottawadeklarationen 1996. Se även kapitel 2.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att granska om Sverige får ett effektivt utbyte av medlemskapet i Arktiska rådet.

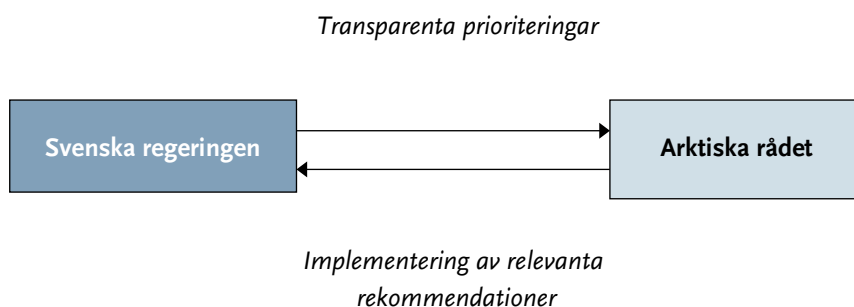
Granskningen ingår i Riksrevisionens granskningsstrategi *Hållbar utveckling – klimat*. Granskningen kommer även att utgöra ett bidrag till en multilateral granskning av Arktiska rådet som revisionsmyndigheterna i Norge och Ryssland samordnar.⁹

1.2.1 Revisionsfrågor

Ett effektivt utbyte av Sveriges medlemskap i Arktiska rådet förutsätter att Sveriges arbete i rådet utgår från transparenta prioriteringar för Arktis.

Ett effektivt utbyte förutsätter också att relevanta rekommendationer från Arktiska rådet nyttiggörs och omsätts i konkreta åtgärder i Sverige, det vill säga att Sverige *implementerar* relevanta rekommendationer från Arktiska rådet. Vilka som är relevanta måste bedömas från fall till fall. Förhållandet illustreras i figur 1 nedan.

Figur 1: Förutsättningar för ett effektivt utbyte av medlemskapet



Riksrevisionen har utgått från följande revisionsfrågor i granskningen:

- Utgår Sveriges arbete i Arktiska rådet från transparenta prioriteringar för Arktis?
- Har regeringen skapat förutsättningar för att i relevanta fall implementera rekommendationer från Arktiska rådet?

⁹ Upplägget för den multilaterala granskningen finns presenterat i en *strategisk plan*, som samtliga deltagande länders statliga revisionsmyndigheter har undertecknat, däribland Riksrevisionen. Totalt deltar fem av åtta medlemsländer i Arktiska rådet: utöver Norge, Ryssland och Sverige även Danmark och USA. De nationella bidragen sammanställs av de norska och ryska revisionsmyndigheterna till en gemensam rapport, med beräknad publicering i juni 2014.

1.3 Bedömningsgrunder

Arktiska rådet är inte grundat på något rättsligt bindande avtal. Det finns två centrala dokument i vilka regeringen utvecklar sin inriktning för Arktis-politiken: Sveriges strategi för den arktiska regionen och programmet för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet 2011–2013. Båda dokumenten togs fram inför ordförandeskapet 2011. Strategin är Sveriges första för regionen och skiljer sig från ordförandeskapsprogrammet genom att den är mer omfattande och gäller för en längre tidsperiod.¹⁰

Riksrevisionens bedömningsgrunder utgår vanligen från riksdagens ställningstaganden. Regeringens strategi för Arktis har dock aldrig blivit formellt presenterad för riksdagen.¹¹ Nedan presenteras en operationaliserad bedömningsgrund, utifrån vad Riksrevisionen bedömer som nödvändiga förutsättningar för att Sverige ska få ett effektivt utbyte av medlemskapet. På ett mer övergripande plan är det av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*¹² en utgångspunkt för granskningen.

1.3.1 Sveriges strategi för den arktiska regionen

Sveriges strategi för den arktiska regionen togs fram av Utrikesdepartementet, med stöd och bidrag från andra departement och myndigheter. Syftet med strategin är att presentera Sveriges förhållande till Arktis, svenska prioriteringar och hur Sveriges Arktispolitik bör utvecklas. Arktiska rådet beskrivs i strategin som den främsta multilaterala arenan för regionens specifika frågor.¹³

Tre områden lyfts fram som särskilt prioriterade: *klimat och miljö, ekonomisk utveckling och den mänskliga dimensionen*. Under vart och ett av de prioriterade områdena anges ett stort antal åtgärder och mål som Sverige ska verka för. Det handlar bland annat om att verka för en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling i hela den arktiska regionen. Sverige ska också verka för väsentligt minskade globala utsläpp av växthusgaser och kortlivade klimatämnen. Under den mänskliga dimensionen anges bland annat att Sverige ska uppmärksamma hur de lokala arktiska samhällena, och särskilt urfolkssamhällena, kan möta de effekter som det förändrade arktiska klimatet innebär.

Utöver de tre tematiska prioriteringarna betonar regeringen att Sverige ska verka för att Arktis förblir ett säkerhetspolitiskt lågspänningsområde. Regeringen lyfter också

¹⁰ Mejl från företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet 2013-03-24.

¹¹ Mejl från företrädare för Utrikesutskottets kansli 2012-09-07.

¹² I den senaste klimatpropositionen anger regeringen att EU:s tvågradersmål ska vara styrande för de åtgärder som behöver vidtas i den svenska klimatpolitiken. Regeringen bedömer att den industrialiserade delen av världen behöver minska sina utsläpp med 80 till 95 procent till år 2050, jämfört med år 1990. Visionen är att Sverige år 2050 inte har några nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären. Prop.2008/09:162, *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat*.

¹³ *Sveriges strategi för den arktiska regionen* (2011), s. 4.

fram att Arktiska rådets roll som det centrala multilaterala forumet för Arktisfrågor bör stärkas. Enligt strategin bör rådet mer aktivt utveckla en gemensam politik och konkreta projekt till förmån för regionen. Regeringen anger också att ”det är ett svenskt intresse att nya framväxande aktiviteter styrs av gemensamma och robusta regelverk och framförallt att de har ett miljömässigt hållbarhetsfokus”.¹⁴

Strategin är inte parlamentariskt förankrad

Regeringen har valt att inte lyfta Sveriges hållning i arktiska frågor till ställningstagande i riksdagen.¹⁵ Riksrevisionen bedömer att det därför är särskilt viktigt att regeringens Arktispolitik är transparent, liksom att regeringen regelbundet informerar riksdagen om viktiga frågor.

Arktispolitiken har tidigare inte varit ett separat politikområde och har därmed inte de traditionella kopplingarna till riksdagen. Utrikesutskottet har dock refererat och kommenterat regeringens Arktisstrategi i flera utskottsbetänkanden,¹⁶ och arktiska frågor har kommit upp i riksdagen genom interpellationer.

Svenska riksdagsledamöter är aktiva i den Arktiska parlamentariska samarbetskommittén,¹⁷ som har observatörsstatus i Arktiska rådet. På deras initiativ bjöds regeringen in till riksdagen i början av maj 2011 för att presentera Arktisstrategin vid ett seminarium ordnat av Nordiska rådet. Strategin presenterades formellt först vid Arktiska rådets utrikesministermöte i Nuuk en vecka senare, när Sverige tog över ordförandeskapet i Arktiska rådet.

1.3.2 Sveriges ordförandeskapsprogram i Arktiska rådet

Regeringen har tagit fram ett ordförandeskapsprogram för Sveriges period som ordförande i Arktiska rådet 2011–2013.¹⁸ Ordförandeskapsprogrammet styr Sveriges agerande som ordförande under perioden 2011–2013. I programmet presenteras prioriterade områden under ordförandeskapet, liksom några av de projekt som Sverige driver. *Klimat och miljö* lyfts även här fram som ett prioriterat område.

Liksom i strategin betonar regeringen betydelsen av ett starkare Arktiskt råd. Ett av de större projekt som Sverige driver under ordförandeskapet är att omvandla det tillfälliga sekretariatet för Arktiska rådet i Tromsö till ett permanent sekretariat.

¹⁴ *Sveriges strategi för den arktiska regionen* (2011), s. 4.

¹⁵ Se till exempel *Arktisk strategi med parlamentarisk förankring*, motion till riksdagen 2011/12:U227.

¹⁶ Se till exempel bet. 2011/12: UU1, bet. 2011/12:UU3, bet. 2011/12:UU9.

¹⁷ Arktiska parlamentariska samarbetskommittén (SCPAR) är en kommitté bestående av riksdagsledamöter från de åtta arktiska staterna och representanter från EU-parlamentet. Kommittén grundades 1994 med huvudsakligt syfte att stödja inrättandet av Arktiska rådet.

¹⁸ *Sveriges ordförandeskapsprogram i Arktiska rådet 2011–2013* (2011).

Sverige ska under sitt ordförandeskap också verka för att tidigare beslutade rekommendationer från rådet ska följas upp.¹⁹

Utöver Sveriges eget ordförandeskapsprogram finns även ett gemensamt ordförandeskapsprogram för Norge, Danmark och Sverige. Detta togs fram inför det norska ordförandeskapet 2006, med syfte att främja en mer långsiktig inriktning för Arktiska rådet. Norge, Danmark och Sverige har varit ordföranden i rådet två år vardera under perioden 2006–2013.²⁰

1.3.3 Klimat- och Arktispolitik

Riksdagen har efterfrågat information om minskade utsläpp och om regeringens Arktispolitik

Riksdagen har efterfrågat en bättre uppföljning och redovisning av klimatområdet från regeringen. I budgetbetänkandet för 2011 har miljö- och jordbruksutskottet bland annat anfört följande: *Det skulle vara en fördel om regeringens redovisning också innehöll den trend som kan iakttas fram till 2050 – det vill säga om utsläppen bedöms minska i önskad omfattning.*²¹ Riksdagen har senare godkänt utskottets anförande.

Utrikesutskottet konstaterar att Arktis är en utmaning av växande betydelse, och ”utgår från att regeringen regelbundet informerar riksdagen om utvecklingen i det arktiska området, särskilt när det gäller det svenska ordförandeskapet i Arktiska rådet.” Utskottet välkomnar att regeringen avser prioritera frågor som bidrar till en miljömässigt hållbar utveckling av Arktis.²²

Regeringen har höga ambitioner för klimat- och Arktisfrågorna

Regeringen uppger att ambitionen i klimatpolitiken höjts och positionerna flyttats fram: ”Sverige ska visa ledarskap både genom det vi gör här hemma och i arbetet inom EU och internationellt.” Visionen om att Sverige inte har några nettoutsläpp av

¹⁹ Sveriges ordförandeskapsprogram i Arktiska rådet 2011–2013 (2011), s. 2.

²⁰ Common objectives, Arctic Council 2013.

²¹ Bet. 2010/11:MJU1, rskr. 2010/11:119.

²² Bet. 2011/12:UU3, Norden, s. 20.

växthusgaser i atmosfären år 2050 ska åstadkommas genom ”en kraftfull politik som leder till minskade utsläpp i och utanför Sverige.”²³

Kännetecknande för miljöfrågorna de senaste decennierna är skiftet från ett nationellt fokus till ett gränsöverskridande regionalt och globalt perspektiv. Klimatförändringarna måste mötas på global nivå. En verkningsfull global klimatpolitik förutsätter att ansvaret inte begränsas till det nationella territoriet.²⁴

Regeringen anger att Arktisfrågorna står högt på den politiska agendan. ”Snabbare och kraftfullare åtgärder” måste till för att skydda Arktis miljö var dåvarande miljöministerns reaktion på en rapport från en av Arktiska rådets arbetsgrupper under 2011.²⁵ Sveriges roll som ordförande i Arktiska rådet beskrivs som ”en nyckelroll när det gäller utvecklingen i detta internationellt sett allt viktigare område.”²⁶ Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, som inleds i maj 2011, understryker behovet av att Sverige har en tydlig inriktning i de arktiska frågeställningarna”.²⁷

1.3.4 Operationalisering av bedömningsgrund

Regeringen uttrycker höga ambitioner för såväl begränsad klimatpåverkan i stort, som för sin politiska inriktning för det fortsatta arbetet med Arktis. Riksdagen har efterfrågat en bättre uppföljning och redovisning av klimatområdet från regeringen.

Sverige har ingen juridisk förpliktelse att följa Arktiska rådets rekommendationer. Arktiska rådets beslut bygger dock på konsensus och det är rimligt att förvänta sig att regeringen i någon mån implementerar rådets rekommendationer. Regeringen har inför ordförandeskapet sagt att den kommer att verka för att beslutade rekommendationer från Arktiska rådet ska följas upp.

Det är också rimligt att Sveriges arbete i rådet utgår från transparenta prioriteringar för Arktis.

Mot bakgrund av detta resonemang har Riksrevisionen valt att utgå från följande bedömningsgrunder i granskningen.

²³ Prop. 2008/09:162, *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat*, s. 9, 17. Utskottet ”ser positivt” på detta. Bet. 2008/09:MJU28, *Riktlinjer för klimatpolitiken m.m.*, s. 101.

²⁴ Bet. 2008/09:MJU28, *Riktlinjer för klimatpolitiken m.m.*, s. 22.

²⁵ Pressmeddelande Miljödepartementet 2011-05-06.

²⁶ Svar på skriftlig fråga i riksdagen 2010/11:264.

²⁷ *Sveriges strategi för den arktiska regionen* (2011).

Sveriges prioriteringar i Arktiska rådet

Ett effektivt utbyte av medlemskapet i Arktiska rådet förutsätter att regeringens prioriteringar för Arktiska rådet präglas av transparens. Det som regeringen beskriver i strategi och ordförandeskapsprogram ska ge en tydlig bild av inriktningen för regeringens arbete i Arktiska rådet. Ett effektivt utbyte förutsätter också att Sveriges arbete i rådet utgår från de prioriteringar för Arktis som regeringen har presenterat.

Som exempel på regeringens prioriteringar har klimatfrågan valts ut, bland flera andra frågor som Sverige kan driva i Arktiska rådet. Minskade utsläpp är en högt prioriterad fråga och granskningen kan genom denna inriktning utgöra ett underlag till Riksrevisionens granskningsstrategi *Hållbar utveckling – klimat*.²⁸

Implementering av Arktiska rådets rekommendationer

För att besvara frågan om regeringen har skapat förutsättningar för att implementera relevanta rekommendationer från Arktiska rådet används följande bedömningsgrunder:

- Det bör finnas en fungerande process för att tolka, pröva och prioritera mellan Arktiska rådets rekommendationer på nationell nivå. Det bör också finnas en fungerande process för beslut om vidare åtgärder för de rekommendationer som bedöms vara relevanta.
- Det bör vara tydligt vem som har ansvar för processen.
- I de fall beslut fattats om att gå vidare bör åtgärder ha vidtagits – uppdrag till myndigheter, med mera.
- I de fall åtgärder har vidtagits bör de ha följts upp av regeringen – vad har faktiskt genomförts och vad är resultatet?

1.4 Genomförande av granskningen

Granskningen berör i första hand regeringen, Utrikesdepartementet, Miljödepartementet och Naturvårdsverket. De viktigaste underlagen för granskningen har varit regeringens strategidokument för den arktiska regionen, regeringens program för ordförandeskapet i Arktiska rådet, ministerdeklarationer och övriga dokument från Arktiska rådet, samt intervjuer med företrädare för departement och myndigheter.

Sammantaget har intervjuerna omfattat tjänstemän med centrala roller i det arktiska samarbetet. Vid Utrikesdepartementet har intervjuer genomförts med samtliga fem personer som arbetar vid det Arktissekretariat som inrättades inför Sveriges

²⁸ Enligt regeringens strategi för den arktiska regionen ska Sverige verka för väsentligt minskade globala utsläpp av växthusgaser och kortlivade klimatämnen.

ordförandeskap i Arktiska rådet. Vid Miljö-, Försvars- och Näringsdepartementet har intervjuer genomförts med de handläggare som är involverade i Arktiska rådets arbete, antingen genom deltagande i Arktiska rådets arbetsgrupper, eller genom annat engagemang. Vid Naturvårdsverket har tio personer intervjuats, samtliga direkt involverade i Arktiska rådets arbete. Intervjuer har även genomförts med de handläggare på Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen, som är involverade i eller berörda av Sveriges arbete i Arktiska rådet.

1.4.1 *Metod för att granska Sveriges prioriteringar i Arktiska rådet*

Den första delfrågan i granskningen handlar om huruvida Sveriges arbete i Arktiska rådet utgår från transparenta prioriteringar för Arktis. Här har den svenska strategin för den arktiska regionen och Sveriges ordförandeskapsprogram varit viktiga underlag att utgå från, liksom ovan nämnda betänkanden.

Intervjuer med tjänstemän vid framför allt Utrikesdepartementet, Miljödepartementet och Naturvårdsverket har använts som metod för att undersöka vilka frågor som har lyfts till dagordningen i Arktiska rådet. Projektgruppen har även genomfört intervjuer med bland andra forskare vid Stockholms universitet och Stockholm Environment Institute, samt med företrädare för WWF och Greenpeace. De utvalda forskarna har expertkunskap inom internationell havsrätt respektive om de samhälleliga effekterna av klimatförändringarna i Arktis. WWF har observatörsstatus i Arktiska rådet och Greenpeace har lämnat in en ansökan om att bli observatör. De båda organisationerna har anställda experter som följer regeringens Arktispolitik.

1.4.2 *Metod för att granska implementering av Arktiska rådets rekommendationer*

Den andra delfrågan i granskningen handlar om huruvida regeringen har skapat förutsättningar för att i relevanta fall implementera rekommendationer från Arktiska rådet. För att undersöka detta, och hur styrning och samordning fungerar, har intervjuer genomförts även med andra departement och myndigheter än de ovan nämnda. Det handlar om intervjuer med tjänstemän vid Näringsdepartementet, Försvarsdepartementet, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen.

1.5 **Avgränsningar**

Granskningen avser *Sveriges* arbete i Arktiska rådet och är inte en granskning av rådet i sig. Den multilaterala granskningen som Riksrevisionen deltar i kommer dock att ta upp Arktiska rådets funktion och uppbyggnad. Publiceringen av den multilaterala rapporten är beräknad till juni 2014.

Granskningen handlar om utbytet av Sveriges medlemskap i Arktiska rådet – om Sveriges arbete i rådet utgår från transparenta prioriteringar, samt om det finns en fungerande process i Sverige för att tolka och eventuellt omsätta rådets rekommendationer i konkreta åtgärder. Som framgått ovan har klimatfrågan valts ut som exempel på Sveriges prioriteringar för Arktis. Granskningen omfattar perioden fram till slutet av Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, i maj 2013.

Riksrevisionens utgångspunkt är att det ingår i Sveriges politiska åtagande att ha en fungerande process för att ta hand om rekommendationerna från Arktiska rådet – att prioritera mellan dem och att i relevanta fall sätta in åtgärder. Avgörande för Riksrevisionens bedömning är att det *finns* en process, inte hur den närmare bestämt ser ut.

Riksrevisionen gör inga bedömningar av vilka frågor som bör prioriteras inom ramen för det arktiska samarbetet, varken när det gäller svenska initiativ gentemot rådet, eller rådets rekommendationer till Sverige. Regeringens prioriteringar bör dock tydligt framgå av relevanta dokument. Riksrevisionen gör inte heller någon bedömning av utformningen av avtal inom ramen för Arktiska rådet. Bedömningen handlar i det senare fallet endast om hur regeringen har kommunicerat innebörden av avtal som regeringen beskriver som juridiskt bindande.

En annan viktig funktion som rådet har är som forum för samtal mellan medlemsländerna. Detta är en funktion som på kort sikt inte utmynnar i några tydliga, avläsbara resultat och den omfattas inte av granskningen.

1.6 Preciserings av centrala begrepp

Arktis

Det finns ingen entydig definition av det som benämns *Arktis*. Området kännetecknas av att det består av en ocean (Norra ishavet) som är omgiven av suveräna stater. I samband med att Arktiska rådet inrättades 1996 antog dess medlemmar en gemensam politisk definition av Arktis: "allt område norr om polcirkeln och de tillhörande åtta arktiska staterna, det vill säga Danmark/Grönland, Finland, Island, Kanada, Norge, Ryssland, USA och Sverige" utgör Arktis.²⁹

Långlivade klimatpåverkande ämnen – växthusgaser

De gaser som i första hand påverkar klimatet och den globala uppvärmningen är så kallade långlivade klimatgaser, framför allt koldioxid.

²⁹ Sveriges strategi för den arktiska regionen (2011).

De globala koldioxidutsläppen orsakas till största delen av förbränning av fossila bränslen, men även förändrad markanvändning, som avskogning, bidrar till ökad halt av koldioxid i atmosfären. Koldioxid är långlivad i atmosfären och påverkar klimatet under en mycket lång tid. I Sverige utgör koldioxid ungefär 80 procent av utsläppen av växthusgaser.³⁰

Kortlivade klimatpåverkande ämnen

Forskningen om Arktis pekar på ett samband mellan utsläpp av så kallade kortlivade klimatpåverkande luftföroreningar och negativa klimateffekter. Ett sådant klimatämne är *black carbon*, (sot), som genom framför allt vedeldning samlas på snö och is i Arktis och drar åt sig solvärme. Även dieselförbränning bidrar till sotutsläpp. Till de kortlivade klimatpåverkande luftföroreningarna räknas också bland annat troposfäriskt ozon och metan. När sot samlas i isen ökar takten på isens avsmältning. Till skillnad från koldioxidutsläpp lagras dock sot bara en kortare period i atmosfären, och det finns idag metoder för att minska sothalten i luften.

I rapporten används kortlivade klimatämnen/klimatgaser synonymt med kortlivade klimatpåverkande luftföroreningar. För *black carbon* används genomgående termen *sot*.

³⁰ Miljöportalen (2013).

2 Arktiska rådet

2.1 Arktiska rådet är ett mellanstatligt forum

Arktiska rådet är ett mellanstatligt forum och det enda politiska samarbetsorganet för arktiska frågor där samtliga länder i området norr om polcirkeln ingår. *Medlemmar* är de åtta arktiska staterna Danmark, Finland, Island, Kanada, Norge, Ryssland, Sverige och USA. Arktiska rådet är ett av få internationella samarbetsorgan som har representanter för ursprungsfolk som *permanenta deltagare*.³¹ Ursprungsfolken har dock inte samma rättigheter som de arktiska staterna vad gäller beslutsfattande i rådet.³²

Utöver medlemsstaterna och de permanenta deltagarna finns även 32 *observatörer* i Arktiska rådet. Dessa utgörs av tolv länder, samt ideella och internationella organisationer.³³ Observatörerna har rätt att delta i rådets formella möten och kan, om ordföranden tillåter, göra presentationer eller inlägg i relevanta frågor.

2.1.1 Arktiska rådets huvudsyftet är att skydda den arktiska miljön och att verka för hållbar utveckling

Arktiska rådets huvudsyften är att skydda den arktiska miljön och att verka för en hållbar utveckling av regionen för att förbättra de arktiska invånarnas välbefinnande.³⁴

Arktiska rådet är inte grundat på något rättsligt bindande avtal. Rådet har sitt ursprung i ett samarbete år 1989 mellan de arktiska staternas miljöministrar, den så kallade Rovaniemiprocessen. Samarbetet ledde till en deklaration om att skydda den arktiska miljön, *Arctic Environmental Protection Strategy*.³⁵ Arktiska rådet bildades formellt i och med Ottawadeklarationen 1996, men genom de tidigare överenskommelserna har samarbetet varit inriktat mot miljöfrågor i över 20 år. Under de senaste åren har även andra frågor kommit upp på dagordningen i Arktiska

³¹ Sex ursprungsfolk är representerade som permanenta deltagare i Arktiska rådet. En av dessa är Samerådet, som representerar samer i Sverige, Norge, Finland och Ryssland.

³² Rätten till beslutsfattande har enbart de arktiska staterna och de permanenta deltagarna "involverats" i den processen. *Observers*, Arctic Council (2013).

³³ Av de tolv länderna valdes sex in i samband med Arktiska rådets möte i Kiruna 15 maj 2013: Kina, Indien, Italien, Japan, Sydkorea och Singapore.

³⁴ *Sveriges strategi för den arktiska regionen* (2011), s. 48.

³⁵ *Frequently asked questions*, Arctic Council (2013).

rådet, främst sådana som rör näringslivsintressen. Enligt Ottawadeklarationen har Arktiska rådet mandat att hantera alla frågor, utom militär säkerhet³⁶.

2.1.2 *Arktiska rådet fattar beslut genom konsensus*

Arktiska rådet leds av utrikesministrarna från respektive medlemsland, som träffas på utrikesministermöten vartannat år. Ordförandeskapet roterar mellan medlemsländerna i samband med dessa möten.³⁷ Mellan utrikesministermötena leds arbetet av en ämbetsmannakommitté, som träffas minst två gånger per år. Ordförandelandet leder både utrikesministermötena och mötena i ämbetsmannakommittén.³⁸ Arktiska rådets formella beslut fattas på utrikesministermötena, genom konsensusbeslut.

2.1.3 *Arbetet i Arktiska rådets arbetsgrupper – så formas de vetenskapliga rapporterna*

Verksamheten i Arktiska rådet bedrivs i huvudsak av sex arbetsgrupper, som bemannas med experter från fackdepartement, myndigheter och forskningsinstitutioner. Arbetsgrupperna tillsätter projekt, program och expertgrupper efter beslut av ämbetsmannakommittén. För närvarande pågår ca 80 olika projekt i Arktiska rådets arbetsgrupper.³⁹ Grupperna har egna sekretariat och arbetssätten skiljer sig delvis åt. En central del av arbetet är att initiera och producera vetenskapliga rapporter. Det handlar om projekt av varierande storlek, med upp till 300 forskare och experter involverade.

Arbetsgrupperna har olika inriktning, men frågorna som hanteras handlar huvudsakligen om effekter av klimatförändringar på den arktiska regionen, samt miljöskyddsfrågor.⁴⁰ Arbetsgruppen *Arctic Monitoring & Assessment Programme* (AMAP) till exempel, arbetar specifikt med kortlivade klimatämnen och deras effekter på den arktiska regionen.⁴¹ Arbetet i gruppen ACAP, *Arctic Contaminants Action Programme*, handlar i huvudsak om strategier för att hantera farligt avfall. I CAFF, *Conservation of Arctic Flora and Fauna*, är i stället biologisk mångfald den centrala frågan.

³⁶ Mejl från företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet 2013-03-24.

³⁷ Efter Sverige tar Kanada över ordförandeskapet år 2013–2015 och därefter USA 2015–2017.

³⁸ Ordförandelandet leder även mötena i arbetsgruppen för hållbar utveckling, SDWG.

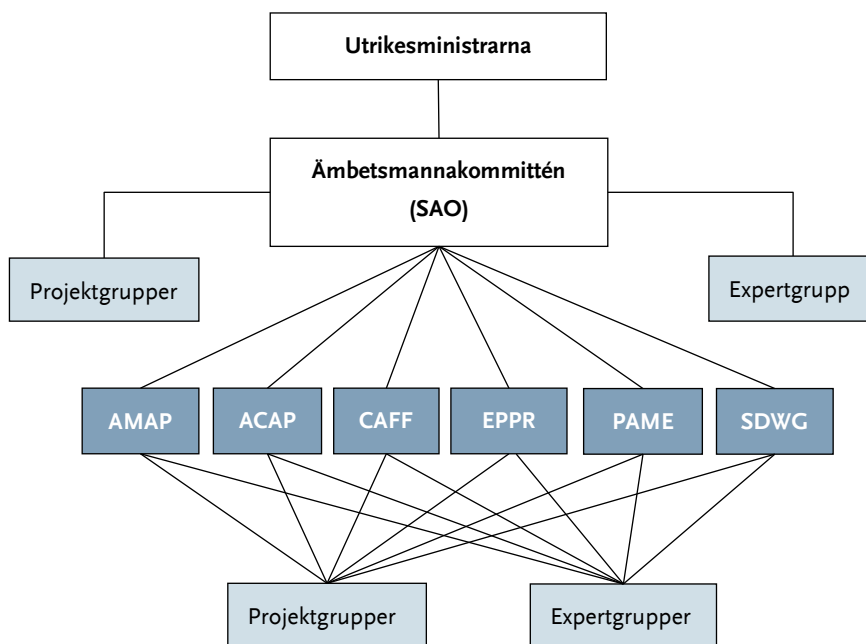
³⁹ Preliminära resultat från den multilaterala granskningen.

⁴⁰ *Sustainable Development Working Group* (SDWG) är undantaget. Gruppens huvudsakliga frågor handlar om den mänskliga dimensionen och anpassning av levnadsförhållandena i Arktis. SDWG skiljer sig också åt genom att delegaterna i den gruppen inte är experter, utan anställda vid utrikesdepartementen. SDWG är vidare den enda arbetsgrupp där ordförandeskapet följer Arktiska rådets roterande ordförandeskap. Intervju med företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet 2012-10-25.

⁴¹ Det finns även en tillfällig projektgrupp, så kallad task force, under ämbetsmannakommittén, som arbetar med detta område. Se avsnitt 2.3.3 nedan.

I figur 2 nedan illustreras hur arbetsgrupperna förhåller sig till övriga delar av Arktiska rådets institutionella struktur.⁴²

Figur 2: Arktiska rådets institutionella struktur



Som figur 2 visar bedrivs även arbete i tillfälliga projektgrupper (så kallade *task forces*) och i expertgrupper. Sådana grupper kan initieras och styras av ämbetsmannakommittén, eller ligga under någon av arbetsgrupperna.

Flera av de vetenskapliga rapporterna från Arktiska rådet har fått stor uppmärksamhet. Bland dessa kan nämnas *Arctic Climate Impact Assessment* och *Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic (SWIPA): Climate Change and the Cryosphere*. Båda handlar om effekterna av klimatförändringarna på Arktis och har tagits fram inom ramen för AMAP:s arbete. Även rapporten om sjöfart i Arktis, *Arctic Marine Shipping Assessment*, framtagen av arbetsgruppen *Protection of the Arctic Marine Environment* (PAME) har lyfts fram av företrädare för departement och myndigheter som en framgångsrik rapport.⁴³

⁴² För mer information om arbetsgrupperna, se bilaga 1.

⁴³ Intervjuer med företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet, 2012-10-18, respektive med företrädare för Naturvårdsverket 2013-01-24.

2.2 Arktiska rådets rekommendationer

2.2.1 *Utrikesministermötena utmynnar i rekommendationer till medlemsländerna*

Arbetet i Arktiska rådets arbetsgrupper resulterar vanligen i vetenskapliga rapporter. Med dessa som grund lämnar Arktiska rådet rekommendationer till medlemsstaterna. Rekommendationerna växer fram i flera steg: I den vetenskapliga rapporten presenteras viktiga iakttagelser, så kallade *key findings*. Utifrån dessa lämnar *arbetsgrupperna* rekommendationer till *ämbetsmannakommittén*, som i sin tur diskuterar och justerar dessa innan rekommendationer lämnas till utrikesministermötet, som äger rum vartannat år. Efter varje ministermöte publicerar Arktiska rådet en så kallad *ministerdeklaration*, och i denna anges de formellt beslutade rekommendationerna från rådet.

Ministerdeklarationerna är inte juridiskt bindande men förpliktigar politiskt

Rekommendationerna i ministerdeklarationerna riktar sig till medlemsländerna i Arktiska rådet och syftar till att implementeras nationellt av respektive regering. Besluten i Arktiska rådet fattas med konsensus. Även om rekommendationerna inte är juridiskt bindande, så är de politiskt förpliktigande.

2.2.2 *Avtal om sjöräddning och oljeberedskap inom ramen för Arktiska rådet*

Vid ministermötet i Nuuk 2011 undertecknade utrikesministrarna ett avtal om samverkan vid sjö- och flygräddning i Arktis, *Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic*. Avtalet beskrivs av regeringen som "rättsligt bindande för organisationens medlemsländer".⁴⁴

Avtalet om sjö- och flygräddning var enligt företrädare för Utrikesdepartementet ett konkret resultat av den vetenskapliga rapporten om sjöfart, *Arctic Marine Shipping Assessment*, som pekade ut bristande räddningskapacitet i Arktis som ett problem.⁴⁵

I sjöfartsrapporten anmärktes också på bristen på koordinering när det gäller räddningsmöjligheter vid oljeutsläpp. Förhandlingen om ett avtal om beredskap vid en oljeolycka påbörjades under det svenska ordförandeskapet.⁴⁶ Utrikesministrarna undertecknar avtalet vid ministermötet i Kiruna i maj 2013.⁴⁷

44 *Sjöräddning klubbades på Arktismöte*, Utrikesdepartementet, 2011. Även Arktiska rådet beskriver avtalet som det första bindande avtalet som tagits fram inom ramen för Arktiska rådet. *Task force on Search and rescue*, Arctic Council, 2011.

45 Mejl från företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet 2013-03-24. Rapporten togs fram inom ramen för arbetsgruppen *Protection of the Arctic Marine Environment*, PAME.

46 Hellberg (2011).

47 Detta äger rum efter avslutat granskningsarbete.

2.3 Sveriges engagemang i Arktiska rådet

Sverige är för första gången ordförande i Arktiska rådet, under perioden maj 2011 till maj 2013. Utrikesministermötet i Kiruna i maj 2013 markerar slutet på Sveriges ordförandeskap.

Regeringen har det yttersta ansvaret för Sveriges medlemskap i Arktiska rådet. Ett antal departement och myndigheter är inblandade i Arktiska rådets verksamhet. Huvudansvaret för Sveriges verksamhet i Arktiska rådet och för ordförandeskapet ligger på Utrikesdepartementet.

2.3.1 *Utrikesdepartementet har huvudansvaret för verksamheten i Arktiska rådet och för Sveriges ordförandeskap*

Inför Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet beslutade regeringen att upprätta ett tillfälligt sekretariat för ordförandeskapsperioden 2011–2013 på Utrikesdepartementet. På sekretariatet arbetar totalt fem personer, varav en är ordförande i Arktiska rådets ämbetsmannakommitté.

Utrikesdepartementet innehar de formella posterna i Arktiska rådet, leder Sveriges ordförandeskap och sköter förhandlingar och beslutsfattande under utrikesministerns ledning. Sakfrågorna bereds på nationell nivå, tillsammans med berörda fackdepartement och myndigheter.

Miljödepartementet har en viktig roll i Arktiska rådets arbete, genom att den stora majoriteten frågor som rådet hanterar ligger inom miljö- och klimatområdet.⁴⁸ I flera andra internationella miljösamarbeten innehar Miljödepartementet de formella posterna och ansvaret för förhandlingar, styrning och samordning.⁴⁹ Så är dock inte fallet i Arktiska rådet, där miljöministrarna inte är jämställda utrikesministrarna. Detta visar till exempel miljöministermötet som arrangerades av Sverige i februari 2013.⁵⁰ På grund av att medlemsländerna inte kan enas om miljöministrarnas roll i Arktiska rådet kunde mötet inte klassas som ett formellt möte inom ramen för rådet.⁵¹ Detta trots att det var rådets frågor som diskuterades och att Sverige bjöd in i egenskap av ordförande.

Miljödepartementets roll är att ge stöd till Utrikesdepartementet i Arktiska rådets klimat- och miljöfrågor. Departementet finns också representerat i Arktiska rådets

⁴⁸ Enligt uppgift vid intervju med företrädare för Naturvårdsverket 2013-01-24 handlar det om ca 80 procent av frågorna.

⁴⁹ Exempelvis i Östersjösamarbetet HELCOM.

⁵⁰ I februari 2013 samlades miljöministrarna från samtliga medlemsländer i Arktiska rådet för att på svenskt initiativ diskutera klimatförändringarna i Arktis.

⁵¹ Mej l från företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet 2013-03-24.

arbetsgrupper, direkt eller genom någon av de underliggande myndigheterna.⁵² Även Försvars-, Utbildnings-, Närings- och Landsbygdsdepartementet arbetar med Arktiska rådets frågor genom stöd till Utrikesdepartementet, eller genom deltagande i Arktiska rådets arbetsgrupper.

Uppställningen nedan visar de departement och myndigheter som är involverade i arbetet med Arktiska rådet.

- Utrikesdepartementet
 - *Ordförandesekretariatet*
- Miljödepartementet
 - *Havs- och vattenmyndigheten*
- Utbildningsdepartementet
 - *Polarforskningssekretariatet*
- Försvarsdepartementet
 - *Kustbevakningen*
 - *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*
 - *Totalförsvarets forskningsinstitut*
- Näringsdepartementet
 - *Sjöfartsverket*
 - *Transportstyrelsen*
- Landsbygdsdepartementet
 - *Sametinget*

2.3.2 Regeringsuppdrag med koppling till Arktiska rådet

Två myndigheter har i regleringsbrev för 2012 fått i uppdrag att bistå Sverige under ordförandeskapet i Arktiska rådet: Sametinget (under Landsbygdsdepartementet) och Polarforskningssekretariatet (under Utbildningsdepartementet). Det senare har återrappporteringskrav vad gäller dessa stödsatser även 2013.

Naturvårdsverket har i regleringsbrevet för 2013 fått i uppdrag att redovisa myndighetens underlag och insatser i arbetet med kortlivade klimatpåverkande luftföroreningar. Det handlar dels om nationellt arbete, dels om internationellt sådant, bland annat inom Arktiska rådet.⁵³

⁵² Tre ambassadörer är knutna till Miljödepartementet: en för klimat, en för miljö och en för hav. Miljöambassadören har blivit utsedd att leda en så kallad "högnivågrupp" som ska arbeta vidare med den kompromiss om sot som slöts vid miljöministermötet i Jukkasjärvi i februari 2013.

⁵³ *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Naturvårdsverket*. Andra myndigheter har också fått uppdrag med koppling till Arktis, dock utan att Arktiska rådet omnämns. Exempelvis ska SMHI "bidra till att kunskapsunderlag och kostnadseffektiva åtgärdsförslag tas fram för långsiktig förvaltning och anpassning av arktiska samhällen och miljöer till ett förändrat klimat och till ökat tryck från sjöfart, turism och andra kommersiella näringar". *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut*.

2.3.3 Svenskt deltagande i Arktiska rådets arbetsgrupper

Sverige är aktiv i alla sex arbetsgrupper, antingen på ledande poster som ordförande, som del av styrgruppen, eller inom tillfälliga projektgrupper (så kallade *task forces*). Framför allt Naturvårdsverket, Miljödepartementet, Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet har aktiva roller i rådets arbetsgrupper. Även myndigheter som Sjöfartsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Kustbevakningen är engagerade på olika sätt. Den ekonomiska omfattningen är dock liten: för ordförandeskapet har Sverige avsatt 15 miljoner kronor.⁵⁴ I övrigt finns olika anslagsposter som täcker internationellt samarbete och miljöarbete. På grund av att varje projekt söker stöd i olika fonder och anslagsposter separat från varandra framgår inte hur mycket av anslagen som eventuellt går in i arbetet med Arktiska rådet.⁵⁵ Vid sidan av detta ges också ekonomiskt stöd till forskning som bedrivs inom ramen för Arktiska rådet.

Hur mycket verksamheten i Arktiska rådet och i forskningsprojekt som är knutna till rådet kostar totalt, för svensk del, finns det inga uppgifter om. Det är också oklart hur många deltagare som ingår i de olika projekten, och hur mycket tidsresurser som svenska tjänstemän lägger på arbetet i Arktiska rådet. Regeringen har arbetat för att få en bättre överblick av detta under det svenska ordförandeskapet.⁵⁶

Arktiska rådet har en "task force" för kortlivade klimatämnen

År 2009 bildades en så kallad *ad hoc task force* inom Arktiska rådet, med särskilt uppdrag att kartlägga utsläppen av kortlivade klimatämnen i de arktiska medlemsländerna. Gruppen, som benämns *Short lived climate forcers, SLCF*, levererade en rapport till utrikesministermötet i Nuuk 2011. Uppdraget handlade om att kartlägga omfattningen av utsläppen och redogöra för de största utsläppskällorna. Gruppen redogjorde också för möjliga åtgärder för att minska utsläppen, och vilka åtgärder som är mest effektiva. Ytterligare en rapport presenteras vid utrikesministermötet i Kiruna 2013.

För Sveriges del deltar en handläggare från Naturvårdsverket i SLCF, samt en handläggare från Miljödepartementet.

⁵⁴ Denna summa ska täcka personalkostnader, möteskostnader och arbetsseminarier inom ramen för vad som traditionellt förväntas av ett ordförandeskap i Arktiska rådet. Mejl från företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet 2013-03-24.

⁵⁵ Mejl från företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet 2013-03-24.

⁵⁶ Intervju med företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet 2013-02-18.

I Arktiska rådet drivs projekt om resiliens och biologisk mångfald

Under det svenska ordförandeskapet i Arktiska rådet har regeringen bland annat drivit projekt om *resiliens* respektive *biologisk mångfald* (inom arbetsgruppen CAFF).

Resiliens handlar om naturens och samhällets förmåga att klara av och övervinna stora förändringar och störningar, till exempel effekter av klimatförändringar på Arktis. Projektet leds av Stockholm Environment Institute och Stockholm Resilience Centre.⁵⁷

Arktiska rådets arbete om biologisk mångfald sker under perioden 2010–2013, genom ett omfattande vetenskapligt projekt om utvecklingen av biodiversitet i Arktis. Sverige har varit ordförande i styrgruppen och projektet avrapporteras vid utrikesministermötet i Kiruna 2013 genom rapporten *Arctic Biodiversity Assessment*.⁵⁸

2.4 Sverige vill stärka Arktiska rådet

Arktiska rådet har tidigare inte haft ett permanent sekretariat, en fast budget eller resurser för att stödja de olika forskningsprojekten. Arbetsgrupperna har fortfarande egna sekretariat som är spridda i flera olika länder. Arktiska rådet har enligt företrädare för Utrikesdepartementet haft en svag inre struktur i jämförelse med många andra internationella organisationer.⁵⁹ Mot denna bakgrund har regeringen haft höga ambitioner att effektivisera arbetet inom Arktiska rådet under Sveriges ordförandeskap och att stärka rådet institutionellt.⁶⁰ Regeringen har i strategin för den arktiska regionen och i det gemensamma ordförandeskapsprogrammet för Norge, Danmark och Sverige understrukit vikten av att Arktiska rådet verkar för robusta regler, mer konkreta projekt och tydliga politiska initiativ.⁶¹ Sverige ska också verka för att tidigare beslutade rekommendationer följs upp⁶² och särskilt driva implementeringen av policyrekommendationerna i klimatrappporten *Arctic Climate Impact Assessment* (ACIA).⁶³

Granskningen visar att regeringen har vidtagit åtgärder som stärker Arktiska rådet institutionellt. Det svenska ordförandeskapet har bland annat arbetat med att

57 Centre and SEI to lead Arctic resilience project, Stockholm Resilience Centre (2011).

58 About the ABA, Arctic Council, samt mejl från företrädare för Naturvårdsverket 2013-03-18.

59 Mejl från företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartement 2013-03-24.

60 Sveriges ordförandeskapsprogram i Arktiska rådet 2011–2013 (2011).

61 Inför det norska ordförandeskapet i Arktiska rådet 2006 beslutade Norge, Danmark och Sverige att skriva ett gemensamt ordförandeskapsprogram, utöver det som varje ordförandeland tar fram. Syftet var att kunna hålla samma linje under mer än två år (perioden 2006–2013).

62 Sveriges ordförandeskapsprogram i Arktiska rådet 2011–2013 (2011).

63 Dessa policyrekommendationer antogs vid Ministermötet i Reykjavik 2004. Sveriges strategi för den arktiska regionen (2011).

förtydliga intern och extern kommunikation och med att förbättra samordningen inom rådet.

2.4.1 *Ett permanent sekretariat inrättas i Tromsø*

Under Norges ordförandeskap 2006 inrättades ett tillfälligt sekretariat för Arktiska rådet i Tromsø. Innan dess fanns inget gemensamt sekretariat. Under Sveriges ordförandeskap har sekretariatet i Tromsø omvandlats till ett permanent sådant, med en ordinarie bemanning. För första gången har också en egen budget för Arktiska rådet skapats, på totalt 1 miljon US dollar.⁶⁴ Finansieringen delas lika mellan de åtta medlemsstaterna.⁶⁵

2.4.2 *Effektivisering av kommunikation och rutiner för samordning*

Sverige har verkat för att effektivisera såväl intern som extern kommunikation i Arktiska rådet. Under det svenska ordförandeskapet har Arktiska rådets hemsida förnyats, en kommunikationsansvarig har anställts på sekretariatet i Tromsø och en strategi för extern kommunikation har tagits fram. Sverige har även skapat rutiner för intern kommunikation och samordning, bland annat genom att tydliggöra beslutstexter. En officiell skrift har skapats, där alla beslut publiceras. Sverige har också infört en "två-dagars, två-sidors-regel". Den innebär att alla möten ska sammanfattas på två sidor inom två dagar, och kommuniceras ut internt. Sverige har också vidtagit åtgärder för att skapa bättre överblick över dokument som Arktiska rådet producerar. Enligt tjänstemän på berörda svenska myndigheter har detta sammantaget fått genomslag och effektiviserat informationsspridningen betydligt.

Vid utrikesministermötet i Kiruna i maj 2013 antas en gemensam vision, som sammanfattar gemensamma och vägledande mål, samt värderingar och principer för Arktiska rådet för de kommande 10–20 åren. Regeringen hoppas genom visionen kunna främja långsiktighet i Arktiska rådet. Visionen, *The Kiruna Vision*, beskrivs som den första av sitt slag.⁶⁶

⁶⁴ Denna summa finansierar enbart sekretariatsfunktionen och täcker inte finansieringen av projekt. Arktiska rådet har idag inte någon gemensam budget för att stödja olika forskningsprojekt, utan medlemsländerna bidrar frivilligt på projektbasis. Mejl från företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet 2013-03-24.

⁶⁵ Norge bidrar med ytterligare 1 125 000 USD för översättning av officiella dokument till ryska. Mejl från företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet 2013-03-24.

⁶⁶ Intervju med företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet, 2012-10-18, respektive mejl från företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet 2013-03-24. Mötet i Kiruna äger rum efter avslutat granskningsarbete.

3 Sveriges prioriteringar för Arktis: Klimat och miljö

I regeringens strategi för den arktiska regionen lyfts klimat och miljö fram som ett prioriterat område. Sverige ska enligt regeringen verka för väsentligt minskade globala utsläpp av växthusgaser och kortlivade klimatämnen. *Klimat och miljö* är också en av tre huvudprioriteringar under Sveriges tid som ordförande i Arktiska rådet.

Arktiska rådets verksamhet har ända sedan samarbetet grundlades haft sin tyngdpunkt på miljö- och klimatfrågor. Regeringen lyfter fram rådet som det främsta organet för att hantera frågor som rör Arktis.

Granskningen visar att regeringen valt att inrikta klimatarbetet i Arktiska rådet mot kortlivade klimatämnen. Regeringen har inte tagit upp långlivade växthusgaser på rådets agenda. Regeringen verkar dock för minskade utsläpp av växthusgaser genom att sprida kunskap om klimatförändringarnas effekter på Arktis.

3.1 Utsläpp av växthusgaser

3.1.1 *Sverige ska verka för väsentligt minskade globala utsläpp av växthusgaser*

Arktis är ett av världens mest utsatta områden för klimatförändringar. Regeringen konstaterar att "en minskning av utsläppen av de långlivade klimatgaserna, som koldioxid, är den viktigaste åtgärden för att begränsa uppvärmningen av Arktis."⁶⁷

Regeringen verkar för minskade utsläpp av växthusgaser genom kunskapsspridning i Arktiska rådet

Företrädare för Miljö- och Utrikesdepartementet menar att det saknas möjlighet att *direkt* påverka utsläppen av långlivade växthusgaser genom arbetet i Arktiska rådet.⁶⁸ Regeringen verkar dock för minskade utsläpp av växthusgaser genom Arktiska rådets kunskapsspridning om klimatförändringarnas effekter och genom Arktiska rådets

⁶⁷ *Sveriges strategi för den arktiska regionen* (2011), s. 26. Se även *Sveriges ordförandeskapsprogram i Arktiska rådet 2011–2013* (2011).

⁶⁸ Intervju med företrädare för Utrikesdepartementet 2012-10-18 respektive intervju med företrädare för Miljödepartementet 2013-01-10.

indirekta påverkansarbete. De vetenskapliga rapporter som produceras inom ramen för Arktiska rådet är av central betydelse i detta arbete.⁶⁹ Sverige har genom att delta med tjänstemän i rådets arbetsgrupper och genom medverkan av svenska forskare varit delaktig i arbetet med dessa rapporter. Inom ramen för Sveriges ordförandeskap har Arktiska rådet också anordnat sidoarrangemang, så kallade *side events*, till globala klimatförhandlingsmöten, med syfte att uppmärksamma effekterna av klimatförändringarna på Arktis.⁷⁰

Långlivade växthusgaser står inte med på Arktiska rådets agenda

Förhandlingsspelet i internationellt beslutfattande är ofta komplext. Förhandlingarna sker på många arenor parallellt, med en mängd olika aktörer.⁷¹ Företrädare för Miljödepartementet lyfter fram att Arktiska rådet erbjuder kontakter med aktörer som är viktiga i de globala klimatförhandlingarna.⁷² Frågan om minskade koldioxidutsläpp står dock inte med på Arktiska rådets agenda och Sverige driver inte på för att förändra detta.⁷³

Växthusgaser ligger inom ramen för FN:s klimatkonvention. Företrädare för departementen lyfter fram att Sverige framför allt driver frågan genom sitt medlemskap i EU, som i sin tur förhandlar i FN, inte genom medlemskapet eller ordförandeskapet i Arktiska rådet.⁷⁴

Regeringens val, att inte lyfta frågan om minskade utsläpp av långlivade växthusgaser till dagordningen i Arktiska rådet, framgår varken av regeringens strategi för Arktis, eller av regeringens ordförandeskapsprogram. Riksrevisionen gör inte någon bedömning av regeringens val eller prioriteringar, men anser att dessa bör tydligt framgå av relevanta dokument.

69 Intervju med företrädare för Miljödepartementet 2013-01-10, respektive mejl från företrädare för Miljödepartementet 2013-03-19.

70 Mjil från företrädare för Miljödepartementet 2013-03-19.

71 Vifell (2006).

72 Mjil från företrädare för Miljödepartementet, 2013-03-19.

73 Intervju med företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet 2012-10-18.

74 Intervju med företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet 2012-10-18, respektive med företrädare för Miljödepartementet 2013-01-10.

Företrädare för Naturvårdsverket beskriver förutsättningarna för klimatarbetet enligt följande:

Att Sverige ska verka för minskade utsläpp av växthusgaser, som det står i Sveriges strategi för den arktiska regionen, ska ses som en grundläggande utgångspunkt. Det är inte i Arktiska rådet som arbetet för minskade koldioxidutsläpp sker eller ska ske. Utlåtandet i strategin är inte något som specifikt rör Arktiska rådet.⁷⁵

Oklart vilka frågor regeringen avser hantera inom ramen för Arktiska rådet

Under vart och ett av de tre prioriterade områdena i regeringens strategi för Arktis presenteras punktlistor som sammanfattar vad Sverige ska *verka för* inom det specifika prioriterade området (klimat och miljö, ekonomisk utveckling respektive den mänskliga dimensionen). Arktiska rådet beskrivs som "den främsta multilaterala arenan för regionens specifika frågor".⁷⁶ Det framgår dock inte av strategin vad som förväntas uppnås genom Sveriges deltagande i Arktiska rådet och vad som istället ska hanteras genom Sveriges roll i andra fora.

3.2 Utsläpp av kortlivade klimatämnen – sot

Regeringen lyfter fram minskade koldioxidutsläpp som den viktigaste åtgärden för att begränsa uppvärmningen av Arktis. Samtidigt konstateras att åtgärder som minskar förekomsten av kortlivade klimatpåverkande ämnen, som sot, troposfäriskt ozon och metan, kan ha betydelse för att begränsa klimatförändringarna. Detta gäller i synnerhet på regional nivå och i det korta tidsperspektivet.

3.2.1 Sverige ska verka för väsentligt minskade utsläpp av kortlivade klimatämnen – sot

Sverige ska verka för väsentligt minskade utsläpp av kortlivade klimatämnen.⁷⁷ Regeringen konstaterar att en minskning särskilt av sot skulle kunna begränsa den snabba uppvärmningen av Arktis och bidra till att takten i havsisens avsmältning avtar.⁷⁸ Enligt regeringen avser Sverige "att prioritera arbetet med denna fråga" under det svenska ordförandeskapet i Arktiska rådet.⁷⁹

⁷⁵ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket 2012-10-23.

⁷⁶ Sverige verkar för arktiska frågor även inom exempelvis EU, Nordiska ministerrådet, Barentssamarbetet och FN. *Sveriges strategi för den arktiska regionen* (2011), s. 19.

⁷⁷ *Sveriges strategi för den arktiska regionen* (2011), s. 24. Se även *Sveriges ordförandeskapsprogram i Arktiska rådet 2011–2013* (2011).

⁷⁸ *Sveriges strategi för den arktiska regionen* (2011), s. 26. Se även *Sveriges ordförandeskapsprogram i Arktiska rådet 2011–2013* (2011).

⁷⁹ *Sveriges ordförandeskapsprogram i Arktiska rådet 2011–2013* (2011).

Företrädare för Sveriges ordförandeskap anger att regeringen verkar för att nå ett juridiskt bindande avtal om sot för de arktiska medlemsländerna.⁸⁰ Ett första steg mot ett sådant avtal tas i maj 2013 på utrikesministermötet i Kiruna.

Regeringen prioriterar sot och andra kortlivade klimatpåverkande ämnen i klimatarbetet i Arktiska rådet

Granskningen visar att regeringen aktivt driver frågan om kortlivade klimatämnen i arbetet och ordförandeskapet i Arktiska rådet. Regeringen anser att det, till skillnad från de långlivade växthusgaserna, finns möjlighet att direkt påverka utsläppen av de kortlivade gaserna genom rådets arbete. Fokus ligger framför allt på utsläppen av sot. Miljödepartementet lyfter fram att inriktningen mot dessa utsläpp beror på att sot i hög grad är ett regionalt problem som lämpar sig för regional reglering.⁸¹

Som tidigare beskrivits arbetar en så kallad *task force* inom Arktiska rådet med uppdraget att kartlägga och komma med åtgärdsförslag för att minska utsläppen av kortlivade klimatgaserna i den arktiska regionen. Sverige deltar i det arbetet genom medverkan av en handläggare från Naturvårdsverket och en handläggare från Miljödepartementet.

Miljöministermötet i Jukkasjärvi i februari 2013⁸² visade också att det är de kortlivade klimatgaserna som Sverige för upp på dagordningen. I de så kallade *ordförandeslutsatserna* från mötet upptar betydelsen av att minska utsläppen av kortlivade klimatämnen en viktig del.

Oklart hur stora Sveriges sotutsläpp är

Det finns idag ingen internationellt överenskommen rapporteringsmetodik för sot. Däremot rapporteras utsläpp av partiklar, varav sot är en andel. Det är de klimatgaserna som ingår i FN:s klimatkonvention som följs upp kontinuerligt av Naturvårdsverket och rapporteras till UNFCCC⁸³. Det innebär att av kortlivade luftföroreningar med klimatpåverkan så följs metan upp enligt UNFCCC. Bland övriga kortlivade luftföroreningar med klimatpåverkan så följs utsläpp av svavel, kväveoxider, kolmonoxid, kolväten och partiklar upp årligen och rapporteras till konventionen om

80 Intervju med företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet, 2012-10-18 respektive 2012-10-25.

81 Mejl från företrädare för Miljödepartementet, 2013-03-19.

82 I februari 2013 samlades miljöministrarna från samtliga medlemsländer i Arktiska rådet för att på svenskt initiativ träffas och diskutera klimatförändringarna i Arktis.

83 United Nations Framework Convention on Climate Change.

gränsöverskridande luftföroreningar (CLRTAP⁸⁴). Däremot följs inte sotets andel av partikelutsläppen upp.⁸⁵

Enligt uppgift från Naturvårdsverket är sot svårt att mäta och det finns inte några exakta uppgifter över storleken på Sveriges utsläpp av sot.⁸⁶ Arktiska rådets medlemsländer har på förfrågan från rådet rapporterat in uppskattningar av respektive lands utsläpp av sot, men det har inte gjorts några mer ingående inventeringar.⁸⁷

Miljödepartementet har i början av 2013 erhållit medel från Nordiska ministerrådet för att utveckla metoder för inventeringar av utsläpp av kortlivade klimatämnen i de nordiska länderna. Det är ett utvecklingsprojekt som startar 2013 och pågår under tre år. Företrädare för Naturvårdsverket anser att projektet kommer att betyda mycket för möjligheterna att räkna på omfattningen av sotutsläppen. Myndigheten räknar med att data om kortlivade klimatämnen kommer att kunna ingå i deras ordinarie internationella rapportering av klimatpåverkande utsläpp år 2016-2017.⁸⁸

Kunskapen om sotets klimatpåverkan är osäker

Företrädare för Naturvårdsverket konstaterar att kunskapen om sotets klimatpåverkan är osäker. Det står dock klart att sotet påverkar avsmältningen i Arktis och att sot har hälsopåverkan. ”För klimatfrågan är minskade sotutsläpp dock inte det viktigaste”.⁸⁹

Man kan hysa viss skepsis till satsningen på sot enbart som en klimatfråga. Man måste se det som en hälsofråga i städer och tätorter, men Arktiska rådet, och Sverige som ordförandeland, har valt att göra det till en klimatfråga också. (...) Man arbetar med sot för att man kan göra något på det området.⁹⁰

Svårt att bedöma möjligheterna för ett juridiskt bindande avtal om sot

Företrädare för Utrikes- och Miljödepartementet lyfter fram förberedelserna inför ett juridiskt bindande avtal om sot som en framgång under Sveriges ordförandeskap i

⁸⁴ Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution.

⁸⁵ Vid slutet av år 2013 räknar Naturvårdsverket med att inventeringsmetodik för sot finnas utvecklat inom ramen för CLRTAP-samarbetet. Intervju med företrädare för Naturvårdsverket 2013-01-24.

⁸⁶ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket 2013-01-24.

⁸⁷ Av den kartläggning som gjorts för Sveriges del framgår att Sveriges sotutsläpp 2020–2030 kommer att domineras av den enskilda vedeldningen. Intervju med företrädare för Naturvårdsverket 2013-01-24.

⁸⁸ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket 2013-02-11, respektive telefonsamtal med företrädare för myndigheten 2013-02-12.

⁸⁹ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket 2013-01-24.

⁹⁰ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket 2013-01-24.

Arktiska rådet. Departementen framhåller att Sverige driver frågan med högsta prioritet.⁹¹

Företrädare för regeringens expertmyndighet Naturvårdsverket har lägre förväntningar på ett eventuellt avtal om sot. Enligt intervjuer med tjänstemän på myndigheten finns det inte några förväntningar på att avtalet kommer att innebära en *överenskommelse* om kortlivade klimatämnen. I bästa fall innebär det en *kartläggning* av möjliga åtgärder för att minska utsläppen av kortlivade klimatämnen, framför allt sot. I avtalet kan också ingå rekommendationer för hur varje enskilt land kan agera, både i andra fora och i Arktiska rådet.⁹²

Kanske hoppas Miljö- och Utrikesdepartementet på ett bindande avtal ... Men det finns bara ett avtal sedan tidigare. Det är ett stort steg om länderna skulle komma fram till något sådant.⁹³

Företrädare för Sveriges ordförandeskap beskriver miljöministermötet i Jukkasjärvi 2013 som ett genombrott för en kommande överenskommelse om kortlivade klimatämnen. De ordförandeslutsatser som mötet utmynnade i beskrivs som ”en kompromiss om sot” och ”ett första steg mot ett första steg mot ett bindande avtal”. Regeringen ville göra ordförandeslutsatserna så välförankrade som möjligt och valde därför att förhandla dessa med övriga medlemsländer. Det innebär dock inte att slutsatserna är bindande. Dokumentets formella status kompliceras ytterligare av att det togs fram under ett *miljöministermöte*, en mötesform som tillkom på svenskt initiativ, och som inte ligger inom Arktiska rådets ordinarie verksamhet.⁹⁴

3.3 Sammanfattade iakttagelser

Sverige ska enligt regeringen verka för att väsentligt minska de globala utsläppen av växthusgaser. I strategin för den arktiska regionen beskriver regeringen minskade koldioxidutsläpp som den viktigaste åtgärden för att begränsa uppvärmningen av Arktis. Detta lyfts även fram i regeringens ordförandeskapsprogram. Arktiska rådet framställs samtidigt som det främsta organet för att hantera frågor som rör Arktis.

91 Intervju med företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet 2013-02-18, respektive med företrädare för Miljödepartementet 2013-01-10.

92 Intervju med företrädare för Naturvårdsverket 2013-01-24.

93 Intervju med företrädare för Naturvårdsverket 2013-01-24.

94 Intervju med företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet 2013-02-18, respektive mejl från företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet 2013-03-24.

Granskningen visar att regeringen valt att inrikta klimatarbetet i Arktiska rådet mot kortlivade klimatämnen.

- Fokus för regeringens klimatarbete i Arktiska rådet ligger på kortlivade klimatämnen och att nå ett juridiskt bindande avtal om sot. Regeringen har inte lyft frågan om minskade utsläpp av växthusgaser till dagordningen i Arktiska rådet. Regeringen verkar dock för minskade utsläpp av växthusgaser genom Arktiska rådets kunskapsspridning om klimatförändringarnas effekter och indirekta påverkansarbete.
- Det saknas exakta uppgifter om hur stora Sveriges sotutsläpp är. Det bidrar till att kunskapen om sotets klimatpåverkan är osäker. Miljödepartementet har dock erhållit medel under 2013 för att utveckla metoder för inventeringar av utsläpp av kortlivade klimatämnen i de nordiska länderna.
- Det är oklart vilka frågor som regeringen avser att hantera inom ramen för Arktiska rådet och vilka frågor som i stället ska hanteras i andra fora.

4 Sveriges hantering och implementering av Arktiska rådets rekommendationer

Ordförandeskapen i Arktiska rådet avslutas med ett utrikesministersmöte. Som framgick av kapitel 2 utmynnar varje sådant möte i ett flertal rekommendationer till medlemsländerna, som sammanfattas i en ministerdeklaration.

Rekommendationerna är inte juridiskt bindande, men förpliktigar politiskt.

Regeringen har inför ordförandeskapet sagt att den ska verka för att beslutade rekommendationer från Arktiska rådet följs upp.

Granskningen visar att regeringen inte har säkerställt att rekommendationer från Arktiska rådet bedöms, prioriteras mellan och i relevanta fall implementeras i Sverige. Det är inte tydligt vilka åtgärder som har vidtagits på nationell nivå med anledning av rådets rekommendationer.

4.1 Sveriges hantering av rekommendationerna från Arktiska rådet

Rekommendationerna som presenteras i ministerdeklarationerna berör en rad olika områden, som klimat, biologisk mångfald, miljöskydd, hållbar utveckling, samt hälsa och levnadsvillkor för ursprungsbefolkningarna i de arktiska områdena.

Formuleringarna är generellt hållna. Länderna uppmanas till exempel att *välkomna, notera, uppmuntra*, eller *överbäga* olika åtgärder.⁹⁵ När länderna uppmanas implementera rekommendationer från någon av Arktiska rådets rapporter, rör det till exempel "där det är relevant" och "i den grad det är ändamålsenligt".⁹⁶

Arktiska rådet har länge saknat en organisatorisk nivå eller process för att omsätta rekommendationerna till mer konkreta åtgärdsförslag.⁹⁷ Likaså saknas en process för att prioritera mellan rekommendationerna. Detta är något som Sverige arbetat för att förbättra under det svenska ordförandeskapet.

En viktig förutsättning för att Sverige ska få ett effektivt utbyte av medlemskapet i Arktiska rådet, är en välfungerande process för att tolka och prioritera mellan rådets

⁹⁵ Se till exempel ministerdeklarationer från Reykjavik (2004), Tromsø (2009) och Nuuk (2011).

⁹⁶ Se till exempel ministerdeklarationer från Salekhard (2006) och Tromsø (2009).

⁹⁷ Detta bekräftas av företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet vid Utrikesdepartementet 2012-10-18, respektive i intervju med företrädare för Miljödepartementet 2013-01-10.

rekommendationer i Sverige. Att Arktiska rådets rekommendationer är vaga och många gör behovet av nationell tolkning och prioritering särskilt stort.

4.1.1 *Arbetet med rekommendationer från Arktiska rådet i svenska departement och myndigheter*

Det saknas en process för att tolka och prioritera mellan Arktiska rådets rekommendationer på nationell nivå

I intervjuer med berörda myndigheter och departement framkommer en entydig bild av att det saknas en systematisk och transparent process i Sverige för att ta hand om rekommendationerna från Arktiska rådet. Det finns inte någon rutin för att tolka, pröva och prioritera bland rekommendationerna från Arktiska rådet på nationell nivå. Det saknas också en process för beslut om vidare åtgärder för de rekommendationer som bedöms vara relevanta. Det är inte heller tydligt vem som i praktiken har ansvar för en sådan process.⁹⁸

Utrikesdepartementet sköter till stor del samordningen av berörda aktörer genom upparbetade rutiner för gemensamberedning. Detta sker i form av förberedelser inför arbetet i Arktiska rådet. Inför större möten, som till exempel möten i ämbetsmannakommittén (SAO),⁹⁹ kallar Utrikesdepartementet företrädare för alla berörda departement och myndigheter till nationella möten. På dessa presenteras dagordningen för SAO-mötet, förhandlingspositioner och de formella förhandlingsinstruktionerna.¹⁰⁰ Motsvarande samordning *efter* utrikesministermöten förekommer inte. Utrikesdepartementet kallar inte berörda parter för att gemensamt bereda rådets rekommendationer, för att prioritera mellan rekommendationerna, eller för att eventuellt föreslå beslut om att vidta åtgärder.¹⁰¹

Rekommendationerna från Arktiska rådet har vanligen sin upprinnelse i arbetsgruppernas rapporter. På så sätt kan svenska tjänstemän som deltar i arbetsgrupperna vara välinformerade, även om informationen inte nått dem den formella vägen, via Regeringskansliets styrning.¹⁰² Vad tjänstemännen sedan gör med den informationen – om de tar initiativ till åtgärder i sina respektive myndigheter eller inte – blir upp till varje enskild tjänsteman att bedöma.

98 Intervjuer med företrädare för Naturvårdsverket 2013-01-24, Näringsdepartementet 2013-01-30, Transportstyrelsen 2013-02-05, Utrikesdepartementet 2013-02-18, Kustbevakningen 2013-03-04, samt Havs- och vattenmyndigheten 2013-03-05.

99 SAO står för *Senior Arctic Officials*. Dessa samlas till så kallade SAO-möten vid två tillfällen per år.

100 Intervju med företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet 2013-02-18, respektive intervju med företrädare för Naturvårdsverket 2013-01-24.

101 Intervju med företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet 2013-02-18.

102 Intervju med företrädare för Naturvårdsverket 2012-10-23.

Otydligt för berörda myndigheter vem som har ansvar för implementering av rekommendationerna

Intervjuer med företrädare för berörda myndigheter visar att det inte är tydligt för dem vilket departement som i praktiken ansvarar för *implementeringen* av Arktiska rådets rekommendationer på nationell nivå. Det är inte heller tydligt vilken roll myndigheterna själva förväntas spela i implementeringen.¹⁰³ Granskningen visar att det inte heller är helt klarlagt mellan berörda departement vem som har ansvar för implementeringen. Varken Utrikes- eller Miljödepartementet har ett tydligt utpekat helhets- eller samordningsansvar.¹⁰⁴

Bristande uppföljning på nationell nivå och oklart om rekommendationerna har implementerats

Granskningen visar på brister vad gäller överblick över och uppföljning av Arktiska rådets rekommendationer på nationell nivå. Det är inte tydligt om beslut har fattats för att gå vidare med relevanta rekommendationer. Det är inte heller tydligt vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av rådets rekommendationer på nationell nivå. Det är också oklart om, och i så fall hur, regeringen i praktiken säkerställer att tidigare beslutade rekommendationer följs upp, i enlighet med den uttalade ambitionen i ordförandeskapsprogrammet.

Som framgått av kapitel 2 har endast ett regeringsuppdrag lämnats med anledning av Arktiska rådets rekommendationer.¹⁰⁵ Enligt tjänstemän på berörda myndigheter är det svårt att avgöra om arbete på myndigheterna som berör samma områden som Arktiska rådets rekommendationer, som klimat, har någon koppling till rekommendationerna, eller om arbetet pågår tack vare andra samarbeten och annan pågående verksamhet.¹⁰⁶ Det är därför svårt att avgöra i vilken utsträckning regeringen har tagit ställning till och implementerat rekommendationer från Arktiska rådet. Företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet bekräftar att detta är en brist.¹⁰⁷

Detta kan jämföras med att danska utrikesdepartementet sedan tillkomsten av den danska regeringens Arktisstrategi år 2010 behandlar frågor om bland annat Arktiska rådet i så kallade styrningsöversikter till myndigheterna. Översikterna uppdateras var sjätte månad.¹⁰⁸

¹⁰³ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket 2012-10-23, Transportstyrelsen 2013-02-05, Kustbevakningen 2013-03-04 samt Havs- och vattenmyndigheten 2013-03-05.

¹⁰⁴ Intervju med för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet, 2013-02-18.

¹⁰⁵ Uppdraget lämnades till Naturvårdsverket i regleringsbrevet för budgetåret 2013.

¹⁰⁶ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket 2013-01-24.

¹⁰⁷ Intervju med företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet, 2013-02-18.

¹⁰⁸ Mejl från utredare vid danska riksrevisionen som deltar i den danska parallellgranskningen av Arktiska rådet, 2013-03-30.

Företrädare för Sveriges ordförandeskap uppger i samband med faktagranskningen av Riksrevisionens rapport att ett uppföljningsarbete planeras efter utrikesministermötet i Kiruna i maj, inklusive ett mer långsiktigt uppföljningssystem.¹⁰⁹

Sverige har arbetat för att stärka processerna i Arktiska rådet men har inte säkerställt en fungerande process för implementering i Sverige

Som framgått av kapitel 2 har regeringen under ordförandeskapet prioriterat att stärka Arktiska rådet och att effektivisera processerna inom rådet. Regeringen har bland annat presenterat en formell önskan att rådets arbetsgrupper utöver forskningsrekommendationer även ska beskriva åtgärder för implementering och uppföljning.¹¹⁰

Tillvägagångssättet i arbetsgruppen *Protection of the Arctic Marine Environment*, PAME, lyfts fram som ett lyckat exempel på hur detta kan gå till. PAME hade huvudansvaret för rapporten om sjöfart i Arktis, den så kallade AMSA-rapporten¹¹¹. Efter det att rapporten publicerats tog arbetsgruppen ansvar för att sprida de centrala iakttagelserna, så kallade *key findings*, från rapporten till övriga arbetsgrupper. Varje medlemsstat blev också tillfrågad om vilken uppföljning som skett på nationell nivå. De vetenskapliga iakttagelserna i rapporten, om sjöräddning och oljeberedskap, utmynnade så småningom i rekommendationer i ministerdeklarationer.¹¹² Rekommendationerna har i sin tur lett till avtal som regeringen och Arktiska rådet beskriver som juridiskt bindande.¹¹³

Företrädare för Utrikesdepartementet beskriver implementering av rekommendationer som "ett tema" för Sveriges ordförandeskap.¹¹⁴ Granskningen visar dock att regeringens insatser rör processerna inom *Arktiska rådet*. Regeringen har inte gjort motsvarande insatser för att säkerställa en fungerande process för implementering i *Sverige*.

¹⁰⁹ Mejl från företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet 2013-03-24.

¹¹⁰ Intervju med företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet 2012-10-18.

¹¹¹ AMSA står för *Arctic Marine Shipping Assessment*.

¹¹² Intervju med företrädare för Naturvårdsverket 2013-01-24, respektive Hellberg (2011).

¹¹³ Det handlar om avtalen om sjöräddning respektive om beredskap vid en oljeolycka (se avsnitt 4.2 nedan). *Sjöräddning klubbades på Arktismöte*, Utrikesdepartementet, 2011. Även Arktiska rådet beskriver avtalet som det första bindande avtalet som tagits fram inom ramen för Arktiska rådet. *Task force on Search and rescue*, Arctic Council.

¹¹⁴ Intervju med företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet, 2013-02-18.

4.1.2 Information till riksdagen

Riksdagen har inte fått löpande information under ordförandeskapet

Riksdagen har efterfrågat löpande information från regeringen om utvecklingen i det arktiska området och det svenska ordförandeskapet.¹¹⁵ Granskningen visar att riksdagen blivit formellt informerad om utvecklingen endast vid ett tillfälle, i samband med Utrikesutskottets möte i slutet av april 2013.¹¹⁶

Detta kan jämföras med den danska regeringen, som en gång om året skriftligt följer upp den danska Arktisstrategin till Folketinget. Både 2011 och 2012 omfattar redogörelsen för den danska Arktispolitiken och verksamheten i Arktiska rådet såväl arbetsgruppernas arbete, som andra viktiga händelser i Arktiska rådet.¹¹⁷

4.2 Avtal inom ramen för Arktiska rådet

Avtalet om sjö- och flygräddning undertecknades av utrikesministrarna i Arktiska rådet vid ministermötet i Nuuk 2011. Regeringen beskriver det som det första av sitt slag: "För första gången har Arktiska rådet (...) undertecknat ett avtal som är rättsligt bindande för organisationens medlemsländer."¹¹⁸

Ett flertal aktörer är inblandade i tillämpningen av sjö- och flygräddningsavtalet på nationell nivå: *Sjöfartsverket* är ansvarig myndighet för sjö- och flygräddning, samt isbrytning. Sjöfartsverkets gemensamma sjö- och flygräddningscentral¹¹⁹ är Sveriges samordningscenter enligt Arktiska rådets avtal. Näringsdepartementet är involverat genom sitt ansvar för Sjöfartsverket och Utrikesdepartementet genom ansvaret för frågor som rör Arktiska rådet.

4.2.1 Sjö- och flygräddningsavtalet

Sjö- och flygräddningsavtalet handlar om samverkan vid sjö- och flygräddningsinsatser om en större olycka skulle inträffa i Arktis.

¹¹⁵ Bet. 2011/12:UU3, *Norden*, s. 20.

¹¹⁶ Intervju med företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet, 2013-02-18.

¹¹⁷ Offentlig redogörelse från danska regeringen till Folketinget: Redegørelse nr. R 4 (10/11 2011) samt Redegørelse nr. R 4 (4/10 2012).

¹¹⁸ *Sjöräddning klubbades på Arktismöte*, Utrikesdepartementet, 2011. Även företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet beskriver i intervjuer avtalet som "juridiskt bindande", intervju 2012-10-18 och 2012-10-25.

¹¹⁹ Joint Rescue Coordination Center Gothenburg (JRCC Gothenburg).

Regeringen informerade om vad avtalet innebär med följande uttalande:

Om ett fartyg förolyckas är det allas ansvar att hjälpa i räddningsarbetet. Det ökar säkerheten i hela regionen, och är ett positivt steg för Arktiska rådet som aktör (...). Avtalet ställer krav på länderna att kunna ställa upp med fartyg, flyg och besättningar som kan klara den upp till femtiogradiga kyla som kan råda under vintermånaderna kring Arktis.¹²⁰

Företrädare för regeringen beskriver undertecknandet av avtalet som ett steg mot ”ett ännu starkare arktiskt råd.”¹²¹ I ministerdeklarationen från 2011 lyfts staternas förpliktelser i avtalet fram. Utrikesministrarna bekräftar betydelsen av avtalet för säkrare transporter och för stärkt samarbete vid sjö- och flygräddning i Arktis.¹²² Enligt Arktiska rådets hemsida förpliktigar avtalet parterna att bidra med lämplig assistans vid incidenter, och att ”vidta andra steg” för att öka säkerheten i regionen. Respektive lands utrikesministrar ska ”vidta nödvändiga steg för att avtalet ska träda i kraft”.¹²³

Avtalet beskrivs av regeringen som juridiskt bindande men gör inte medlemsstaterna skyldiga att hjälpa till

Granskningen visar att sjö- och flygräddningsavtalet beskrivs av regeringen som juridiskt bindande, men i praktiken inte gör medlemsstaterna skyldiga att hjälpa till vid en olycka i den arktiska regionen.

Avtalet innebär att Sverige *kan* hjälpa till vid en olycka, men det innebär inte någon *skyldighet* att hjälpa till. Avtalet handlar om att tydliggöra och skapa rutiner för att be om hjälp, och är en viljeförklaring om ökad samverkan. Sverige har förpliktigat sig till att delta i ett regelbundet erfarenhetsutbyte med de andra länderna. I övrigt påverkas inte nuvarande verksamhet eller resurser av undertecknandet av avtalet. Avtalet innebär därför inte de krav på resurser som regeringen har lyft fram. Sjöfartsverket har inte heller fått några särskilda resurser med anledning av avtalet.¹²⁴ Avtalet innebär inte heller någon större rättslig förändring jämfört med sedan tidigare existerande sjö- och flygräddningsavtal.¹²⁵

I maj 2013 beslutar utrikesministrarna om ett avtal om beredskap vid en oljeolycka, *Co-operation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response*.¹²⁶ Regeringens kommunikation av avtalet har bland annat kritiserats för bristande transparens.¹²⁷

¹²⁰ *Sjöräddning klubbades på Arktismöte*, Utrikesdepartementet, 2011.

¹²¹ *Sjöräddning klubbades på Arktismöte*, Utrikesdepartementet, 2011.

¹²² *Nuuk declaration*, 2011.

¹²³ *Search and rescue in the Arctic*, Arctic Council 2011.

¹²⁴ Intervjuer med företrädare för Sjöfartsverket 2013-01-21, respektive med Näringsdepartementet 2013-01-30.

¹²⁵ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen 2013-02-05.

¹²⁶ Detta äger rum efter avslutat granskningsarbete.

4.3 Sammanfattade iakttagelser

Regeringen har understrukt vikten av ett starkare arktiskt råd och under ordförandeskapet arbetat för att stärka rådets institutioner. Enligt regeringen ska Sverige också verka för att tidigare beslutade rekommendationer från rådet följs upp. Att Arktiska rådets rekommendationer är vaga och många gör behovet av nationell tolkning och prioritering särskilt stort.

Granskningen visar att regeringen åstadkommit mycket för att förbättra processerna inom *Arktiska rådet*. Regeringen har dock inte gjort samma insatser för att säkerställa en fungerande process för implementering i *Sverige*.

- Det saknas en process för att tolka, pröva och prioritera mellan rekommendationerna från Arktiska rådet på nationell nivå. Det saknas också en process för beslut om vidare åtgärder för de rekommendationer som bedöms vara relevanta.
- Det är inte tydligt för berörda myndigheter vilket departement som i praktiken ansvarar för implementeringen av Arktiska rådets rekommendationer på nationell nivå och inte heller vilken roll myndigheterna själva förväntas spela i implementeringen.
- Det sker idag ingen uppföljning av Arktiska rådets rekommendationer på nationell nivå, och det finns inte heller något uttalat ansvar för att göra uppföljningar.
- Riksdagen har efterfrågat löpande information från regeringen om utvecklingen i det arktiska området och det svenska ordförandeskapet i Arktiska rådet. Regeringen har dock endast informerat riksdagen vid ett tillfälle, strax före det svenska ordförandeskapets avslutande, i slutet av april 2013.
- Sjö- och flygräddningsavtalet, som undertecknats inom ramen för Arktiska rådet, beskrivs av regeringen som juridiskt bindande. Avtalet gör dock inte medlemsstaterna skyldiga att hjälpa till vid en olycka i den arktiska regionen. Avtalet innebär inte heller någon större rättslig förändring jämfört med sedan tidigare existerande sjö- och flygräddningsavtal i regionen.
- Den kritik som riktats mot avtalet om beredskap vid en oljeolycka avser begränsningar av samma karaktär som gäller sjö- och flygräddningsavtalet, det vill säga bristande transparens i framställningen av avtalets innebörd.

5 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Arktiska rådet är ett viktigt forum för arktiska frågor och för att initiera centrala forskningsrapporter om klimatförändringar i Arktis. Sverige har varit medlem i Arktiska rådet sedan det bildades, 1996. Under åren 2011–2013 har Sverige varit ordförande i rådet och har då tagit initiativ till en rad effektiviseringar av rådets inre arbete. Riksrevisionen anser dock att efter närmare 20 års svenskt medlemskap i Arktiska rådet är det rimligt att dessutom förvänta sig en fungerande process i Sverige för att bedöma och i relevanta fall implementera rekommendationerna från Arktiska rådet. Det är också rimligt att Sveriges arbete i rådet utgår från transparenta prioriteringar för Arktis.

5.1 Riksrevisionens övergripande slutsatser

Sverige får inte ett i alla avseenden effektivt utbyte av medlemskapet

Regeringen har uttalat att Sveriges politik för Arktis ska präglas av en tydlig inriktning. Arktisfrågorna står enligt regeringen högt på den politiska agendan och Sveriges roll som ordförande beskrivs som en nyckelroll. Det faktum att regeringen valt att inte lyfta Sveriges hållning i arktiska frågor till ställningstagande i riksdagen gör att Riksrevisionen bedömer det som särskilt viktigt att regeringens Arktispolitik är transparent, liksom att regeringen regelbundet informerar riksdagen om viktiga frågor.

Riksrevisionen konstaterar att Sverige inte får ett i alla avseenden effektivt utbyte av medlemskapet i Arktiska rådet.

Ett effektivt utbyte förutsätter att Sveriges arbete i Arktiska rådet utgår från *transparenta* prioriteringar för Arktis. Riksrevisionens bedömning är dock att regeringens prioriteringar i strategi och ordförandeskapsprogram inte ger en tydlig bild av inriktningen för regeringens klimatarbete i Arktiska rådet. Det är också oklart vilka frågor som regeringen avser att hantera inom ramen för Arktiska rådet och vilka frågor som i stället ska hanteras i andra fora. Det är därför svårt att bedöma om arbetet i rådet utgår från uttalade prioriteringar.

Ett effektivt utbyte förutsätter också att relevanta rekommendationer från Arktiska rådet nyttiggörs och omsätts i konkreta åtgärder i Sverige, det vill säga att Sverige i

relevanta fall *implementerar* rekommendationer från Arktiska rådet. Granskningen visar att regeringen inte har säkerställt att rekommendationer från Arktiska rådet bedöms, prioriteras mellan och i relevanta fall implementeras i Sverige. Regeringen har inte heller utpekat ansvar för en sådan process. Det är vidare inte tydligt vilka åtgärder som har vidtagits i Sverige med anledning av rådets rekommendationer.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har gett riksdagen *löpande information* om regeringens arbete och ordförandeskap i Arktiska rådet, som riksdagen efterfrågat. Bristen på transparens, i kombination med bristfällig information från regeringen till riksdagen, gör att det finns en risk att riksdagen och en intresserad allmänhet får en vilseledande bild av vilka frågor som Sverige driver.

5.2 Granskningens resultat

Bristande transparens i regeringens prioriteringar för klimatarbetet i Arktiska rådet

Enligt regeringen ska Sverige verka för att väsentligt minska de globala utsläppen av växthusgaser. I strategin för den arktiska regionen beskriver regeringen minskade koldioxidutsläpp som den viktigaste åtgärden för att begränsa uppvärmningen av Arktis. Detta lyfts även fram i regeringens ordförandeskapsprogram. Arktiska rådet framställs samtidigt som det främsta organet för att hantera frågor som rör Arktis. Riksrevisionens bedömning är att regeringen har gett en bild av att Arktiska rådet har en framskjuten roll i klimatarbetet.

Riksrevisionen konstaterar att regeringens prioriteringar för Arktis uttrycks i strategidokument och ordförandeskapsprogram. De uttalade prioriteringarna ger dock inte en tydlig bild av inriktningen för regeringens klimatarbete i Arktiska rådet. Minskade utsläpp av växthusgaser är prioriterade i regeringens dokument, men granskningen visar att regeringen valt att framför allt inrikta klimatarbetet i Arktiska rådet mot kortlivade klimatämnen och att nå ett bindande avtal om sot. Riksrevisionens bedömning är att det råder bristande transparens i regeringens prioriteringar för arbetet i Arktiska rådet. Riksrevisionen kan därför inte bedöma om Sveriges arbete i rådet utgår från uttalade prioriteringar.

Riksrevisionen gör inte någon innehållslig bedömning av regeringens prioriteringar för Arktis, men efterlyser transparens i fråga om uttalade prioriteringar och vad regeringen avser att direkt verka för genom arbetet i Arktiska rådet.

Regeringen har inte skapat förutsättningar för att implementera relevanta rekommendationer från Arktiska rådet

Arktiska rådet är inte grundat på något rättsligt bindande avtal. Besluten i Arktiska rådet fattas dock med konsensus och rekommendationerna från rådet förpliktigar politiskt. Regeringen har inför ordförandeskapet sagt att den ska verka för att beslutade rekommendationer från Arktiska rådet följs upp.

Granskningen visar att regeringen inte har styrt hur rekommendationerna från Arktiska rådet ska tas omhand och i relevanta fall implementeras i Sverige. Det saknas en process för att tolka, pröva och prioritera mellan rådets rekommendationer på nationell nivå. Det är inte tydligt för berörda myndigheter vem som har ansvar för att prioritera mellan och för att implementera relevanta rekommendationer från Arktiska rådet. Det är inte heller tydligt hur rekommendationerna ska nå ut till berörda myndigheter.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen har stärkt processerna inom *Arktiska rådet* under Sveriges ordförandeskap. Motsvarande arbete har dock inte lagts ned för att säkerställa en fungerande process för hur rekommendationerna från Arktiska rådet tas omhand och prioriteras mellan i *Sverige*.

Arktiska rådets rekommendationer är allmänt hållna och generella till sin karaktär. Det blir därför desto viktigare med ett tydligt utpekat ansvar för att tolka och prioritera bland rekommendationerna och för att omsätta dem i praktiken, där så bedöms relevant. Utan tydliga beredningsprocesser, styrning och samordning från regeringen och ansvarigt departement blir detta tolkningsarbete och prioriteringar i hög grad upp till enskilda tjänstemän, och genomförs i vissa fall inte alls. I andra fall genomförs de i Arktiska rådets arbetsgrupper. Sveriges engagemang blir på så sätt beroende av bedömningarna hos enskilda tjänstemän, snarare än resultatet av väl förankrade politiska beslut. Riksrevisionens bedömning är att arbetet därmed varken blir effektivt, demokratiskt eller transparent.

Riksrevisionen konstaterar att det inte är tydligt vilka åtgärder som har vidtagits i Sverige med anledning av Arktiska rådets rekommendationer. Det saknas därmed en process som säkerställer att den kunskap som produceras inom Arktiska rådet nyttiggörs. Det sker idag inte heller någon uppföljning av rådets rekommendationer på nationell nivå.

Riksdagen har inte fått löpande information under ordförandeskapet

Riksdagen har efterfrågat löpande information från regeringen om utvecklingen i det arktiska området och det svenska ordförandeskapet i Arktiska rådet. Granskningen visar dock att riksdagen blivit formellt informerad om utvecklingen endast vid ett tillfälle, i slutet av april 2013, det vill säga bara några veckor innan ordförandeskapet avslutades.

Avtal från Arktiska rådet beskrivs av regeringen som juridiskt bindande men gör inte medlemsstaterna skyldiga att hjälpa till

Riksrevisionen konstaterar att det avtal som tagits fram inom ramen för Arktiska rådet om sjö- och flygräddning beskrivs av regeringen som juridiskt bindande. Riksrevisionen konstaterar dock att medlemsstaterna i praktiken inte är skyldiga att hjälpa till vid en olycka i den arktiska regionen.

Avtalet innebär att Sverige *kan* hjälpa till vid en olycka, men det innebär inte någon *skyldighet* att hjälpa till. Avtalet innebär inte heller de krav på resurser som regeringen har lyft fram, eller någon större rättslig förändring jämfört med sedan tidigare existerande sjö- och flygräddningsavtal. Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har varit transparent i sin framställning av avtalets innebörd.

I maj 2013 beslutar utrikesministrarna om ett avtal om beredskap vid oljeolyckor. Riksrevisionen kan inte göra någon bedömning av avtalet, eftersom avtalet inte var undertecknat när granskningsarbetet avslutades. Dock konstaterar Riksrevisionen att de begränsningar i utkastet till avtalet som påpekats av andra bedömare är av samma karaktär som dem Riksrevisionen funnit i granskningen av sjö- och flygräddningsavtalet.

5.3 Rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer syftar till att Sverige ska få ett mer effektivt utbyte av medlemskapet i Arktiska rådet.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör säkerställa att prioriteringarna för arbetet i Arktiska rådet är transparenta.
- Regeringen bör säkerställa att rekommendationer från Arktiska rådet bedöms, prioriteras mellan och i relevanta fall implementeras i Sverige. Regeringen bör tydliggöra för myndigheterna var ansvaret för en sådan process ligger.
- Regeringen bör ge riksdagen regelbunden information om verksamheten i Arktiska rådet, i enlighet med vad riksdagen har efterfrågat.

Referenser

Propositioner och betänkanden

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

Betänkande 2008/09:MJU28 *Riktlinjer för klimatpolitiken m.m.*

Utrikesutskottets betänkande 2011/12:UU3, *Norden.*

Utrikesutskottets betänkande 2011/12:UU9, *Norden.*

Utrikesutskottets betänkande 2011/12: UU1, *Utgiftsområde 5 Internationell samverkan.*

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2010/11:MJU1, *Utgiftsområde 20, Allmän miljö- och naturvård*, rskr. 2010/11:119.

Regleringsbrev

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Naturvårdsverket.

Regleringsbrev för budgetåret 2012 respektive 2013 avseende Polarforskningssekretariatet.

Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Sametinget.

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

Material från regeringen

Gemensamt ordförandeskapsprogram för Danmark, Norge och Sverige 2006–2013.

Sveriges ordförandeskapsprogram i Arktiska rådet 2011–2013 (2011).

Sveriges strategi för den arktiska regionen (2011).

Intervjuer

Intervju med företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet, 2012-10-18, 2012-10-25 och 2013-02-18.

Intervju med företrädare för Naturvårdsverket 2012-10-23, 2013-01-24.

Intervju med företrädare för Miljödepartementet 2013-01-10.

Intervju med företrädare för Sjöfartsverket 2013-01-21.

Intervju med företrädare för Näringsdepartementet 2013-01-30.

Intervju med företrädare för Transportstyrelsen 2013-02-05.

Telefonintervju med företrädare för Kustbevakningen 2013-03-04.

Telefonintervju med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten 2013-03-05.

Internetmaterial

“About the ABA”, Arctic Council. Tillgänglig [online]: http://www.caff.is/index.php?option=com_content&view=article&id=576&Itemid=1073 [2013-04-15].

“Centre and SEI to lead Arctic resilience project”, (2011), Stockholm Resilience Centre. Tillgänglig [online]: <http://www.stockholmresilience.org/21/research/research-news/5-16-2011-centre-and-sei-to-lead-arctic-resilience-project.html> [2013-04-15].

Det gemensamma ordförandeskapsprogrammet för Norge, Danmark och Sverige i Arktiska rådet: “Common objectives” <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/chairmanship-2/188-arctic-council-chairmanship> [2013-04-02].

Digréus, Annika, “Plan för oljeolyckor får kritik av Greenpeace”, (2013-02-04), Sveriges Radio. Tillgänglig [online]: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5430995> [2013-04-04].

“Frequently asked questions”, Arctic Council. Tillgänglig [online]: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about/press-room/152-faqs> [2013-02-22].

“Observers”, Arctic Council. Tillgänglig [online]: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/partners-links> [2013-02-22].

“Sjöräddning klubbades på Arktismöte”, (2011-05-17), Utrikesdepartementet. Tillgänglig [online]: <http://www.regeringen.se/sb/d/14184/a/168438> [2013-02-22].

“Search and rescue in the Arctic”, Arctic Council. Tillgänglig [online]: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/oceans/search-and-rescue/157-sar-agreement> [2013-03-05].

“Task force on Search and rescue”, Arctic Council. Tillgänglig [online]: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/task-forces/282-task-force-on-search-and-rescue> [2013-03-26].

Material från Arktiska rådet

Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and rescue in the Arctic, Arctic Council (2006).

Arctic Climate Impact Assessment, Arctic Council (2005).

Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report, Arctic Council (2009).

Nuuk declaration, Arctic Council (2011).

Reykjavik declaration, Arctic Council (2004).

Salekhard delaration, Arctic Council (2006).

Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic: Climate Change and the Cryosphere, AMAP Secretariat (2011).

Tromsö declaration, Arctic Council (2009).

Tidningsartiklar

Hellberg, Anders, Arktisambassadören: Det svenska 'flaggskeppet' fick ett entusiastiskt mottagande", *Miljöaktuellt*, 2011-11-18.

Övrigt

Arktisk strategi med parlamentarisk förankring, motion till riksdagen 2011/12:U227.

Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, respektive telefonsamtal med företrädare för myndigheten 2013-02-12.

Mejl från företrädare för Miljödepartementet, 2013-03-19.

Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2013-03-18.

Mejl från företrädare för Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet, Utrikesdepartementet 2013-03-24.

Mejl från företrädare för Utrikesutskottets kansli 2012-09-07.

Mejl från utredare vid danska riksrevisionen som deltar i den danska parallellgranskningen av Arktiska rådet, 2013-03-03

Miljöportalen (2013).

Offentlig redogörelse från danska regeringen till Folketinget: Redegørelse nr. R 4 (10/11 2011) samt Redegørelse nr. R 4 (4/10 2012).

Pressmeddelande Miljödepartementet 2011-05-06.

Svar på skriftlig fråga i riksdagen från riksdagsledamot Åsa Romson till utrikesministern, 2010/11:264.

Vifell (2006): *Enklaver i staten. Internationalisering, demokrati och den svenska statsförvaltningen*, Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Bilaga 1: Arktiska rådets arbetsgrupper

Verksamheten i Arktiska rådet bedrivs i huvudsak av sex arbetsgrupper, som bemannas med experter från fackdepartement, myndigheter och forskningsinstitutioner. Arbetsgrupperna tillsätter projekt, program och expertgrupper efter beslut av ämbetsmannakommittén.

Arbetsgrupperna täcker in många arbetsområden, från klimatförändringar till sjö- och flygräddningsfrågor. Frågorna handlar dock huvudsakligen om effekter av klimatförändringar på den arktiska regionen, samt miljöskyddsfrågor.

Varje arbetsgrupp har ett specifikt mandat för verksamheten, och leds av en ordförande. Grupperna har också en styrgrupp och ett eget sekretariat (utöver Arktiska rådets permanenta sekretariat i Tromsø). Observatörer i rådet får delta i arbetsgruppernas möten.

Arctic Contaminants Action Programme (ACAP)

- arbetar med att minska utsläppen av förorenande ämnen, bland annat genom strategier och implementeringsprojekt för att hantera och eliminera farligt avfall.

Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP)

- arbetar med att ge information om tillståndet i och hoten mot den arktiska miljön. Arbetet sker genom att mäta och dokumentera olika föroreningar. Här ingår kortlivade klimatämnen och deras effekter på den arktiska regionen.

Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF)

- tar fram kunskap om utvecklingen av den biologiska mångfalden i Arktis.

Emergency Prevention, Preparedness and Response (EPPR)

- arbetar med krisberedskap för såväl olyckor som naturkatastrofer i Arktis. Arbetet sker genom erfarenhetsutbyte och riskbedömningar.

Protection of the Arctic Marine Environment (PAME)

- arbetar med skydd av den marina miljön i Arktis. Arbetet sker bland annat genom att ta fram handlingsprogram och riktlinjer.

Sustainable Development Working Group (SDWG)

- arbetar med den mänskliga dimensionen och anpassning till nya levnadsförhållanden i Arktis. Arbetet sker genom kapacitetsutveckling och genom att ta fram praktisk kunskap för ursprungsbefolkningarna i Arktis.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

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

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 klimatmålen?
	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 provningar 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?
	2012:27	Utsläppshandel för att begränsa klimatförändringen – fungerar det?

2013	2013:1	Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
	2013:2	Statliga myndigheters skydd mot korruption
	2013:3	Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
	2013:4	Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
	2013:5	Staten på telekommarknaden
	2013:6	Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
	2013:7	Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer – når förmånerna fram?
	2013:8	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se