

Analysavdelningen
Enheten för energistatistik
Massimo Di Biaggio
massimo.dibiaggio@energimyndigheten.se

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande angående förslag till ändringar i förordningen (2005:626) om klimatrapportering

Inledning

Idag är arbetsfördelningen mellan de myndigheter som deltar i klimatrapportringen inte entydig. Arbetssättet karakteriseras av att vara onödigt krånglig, med tveksam kvalitetssäkring och dålig spårbarhet. Ovan leder till ett omfattande resursslöseri av myndighetsresurser.

Energimyndigheten förslår att en expertgrupp tillsätts där miljödepartementet och alla myndigheter ingår, för att diskutera arbetsgången och optimera utnyttjandet av resurser.

Sammanfattning

Energimyndigheten tillstyrker i huvudsak förslaget till förändringar i förordningen om klimatrapportering, med undantag av synpunkter som redovisas.

- Kraven har ökat och strukturen för klimatrapportringen har ändrats pga. nya EU-förordningar. Samtidigt har det framkommit kritik mot Sveriges tidigare rapporteringar. Energimyndigheten bedömer att ytterligare resurser behöver anslås till alla de berörda myndigheterna för att klara de nya krav som ställs, inte minst för att styra och genomföra det kvalitetsarbete som krävs av myndigheterna. För Energimyndighetens del skulle två extra årsarbetskrafter behöva anslås. Här bör det även noteras att ingen personell förstärkning tillkom när Energimyndigheten fick ett ansvar i klimatrapportringen.
- Eftersom Energimyndigheten levererar huvuddelen av underlaget av energistatistiken och emissionsfaktorerna är det tveksamt om Energimyndigheten kan anses uppfylla kravet på oberoende vid granskningarna av beräknade utsläpp av växthusgaser och av politiska strategier och åtgärder som föreslås.
- För att kunna säkerställa kvalitén i klimatrapportringen samt kravet på oberoende bör Naturvårdsverket tar sitt statistikansvar som ansvarig

myndighet för den officiella statistiken inom området utsläpp till luft. Dessutom måste det garanteras att Naturvårdsverket agerar i enlighet med sekretesslagstiftningen inom ramen för klimatrapporteringen. I detta ingår att Naturvårdsverket agerar i enlighet med den prejudicerande domen från Kammarrätten i Stockholm (Mål nr 1031-14, 2014-07-10) där Miljöförvaltningen i Malmö kommuns begärt utlämnande av sekretessbelagda uppgifter i energistatistiken från SCB.

- Tidigare leveransdatum för statistik kommer ha inverkan på dess kvalitet.
- Energimyndigheten är beroende av leveranser från Konjunkturinstitutet som därför förslås få en egen paragraf i förordningen om klimatrapportering, vilket de idag inte har, för att säkerställa leverans av underlaget.
- Energimyndigheten föreslår att Sida även i fortsättningen får ansvara för att lämna underlag angående finansiellt och tekniskt stöd till utvecklingsländer, med stöd från Energimyndigheten angående de projekt som får stöd genom Energimyndigheten och som finansierats via miljöbudgeten.
- Specificeringen av leveranserna av energistatistik är inte tillräckligt detaljerad och Energimyndigheten anser att den bör preciseras bättre i förordningen om klimatrapportering. Detta bör ske genom en utförligare konsekvensanalys som bör utföras så snart som möjligt av Naturvårdsverket.

Energimyndighetens ställningstagande

De föreslagna förändringarna i förordningen om klimatrapportering är omfattande och innebär en ökad arbetsbörda för de flesta berörda myndigheter.

Energimyndigheten har sammanlagt fått ansvar för rapportering enligt 18 paragrafer och underpunkter mot tidigare 9. Dessutom har rapporteringsstrukturen ändrats och rapporteringskraven ökat för flera av de "gamla" paragraferna och underpunkterna. Ovan beror bland annat på de nya rapporteringskrav, detaljrikedom, krav på kvalitetssäkring, granskning och ändrad struktur av lämnad information som föreskrivs i MMR-förordningen¹ och den implementerande EU-förordningen nr 749/2014² och den delegerade EU-förordningen 666/2014³ av den 12 mars 2014. De två sistnämnda förordningarna har tillkommit efter det att Energimyndigheten lämnat sitt resursbehovsunderlag till Naturvårdsverket. Energimyndigheten menar att de ökade krav som dessa förordningar innebär gör

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 525/2013 av den 21 maj 2013 om en mekanism för att övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen och för genomförandet av Kyotoprotokollet

² Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 749/2014 av den 30 juni 2014 om struktur, format, inlämningsförfaranden och granskning gällande medlemsstaternas rapportering av information i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 525/2013

³ Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 666/2014 av den 12 mars 2014, om fastställande av väsentliga krav på unionens inventeringssystem och beaktande av förändringar i den globala uppvärmningspotentialen och internationellt överenskomna inventarieriktlinjer i enlighet med Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 525/2013

att resursbehovet är högre än det förut beräknade. Energimyndigheten har sedan de ovan nämnda EU-förordningarna beslutats genomfört en ny analys angående ökat resursbehov för myndigheten och fastställt det ökade resursbehovet till minst en årsarbetskraft plus en extra årsarbetskraft som behövs för att åtgärda brister i jämförbarheten för energistatistiken inom ramen för utsläppsinventeringen. Det sistnämnda har redan påpekats i Naturvårdsverkets skrivelse (bilaga 3 till betänkandet från Miljödepartementet). Energimyndigheten har hittills inte tilldelats några resurser för klimatrapporeringen förutom de monetära resurser som tilldelats för att genomföra undersökningen ISEN (industrins energianvändning)

Kvalitetssäkring och kvalitetskontroll

Energimyndigheten anser att det finns kvalitetskrav i MMR-förordningen som inte avspeglas i förslaget till den nya förordningen för klimatrapporering, bl a. 12§ p2 i MMR-förordningen: *"Medlemsstaterna och kommissionen ska ha som mål att säkerställa att de rapporterade uppgifterna om politiska strategier och åtgärder och prognoser för antropogena utsläpp av växthusgaser från källor och upptag i sänkor enligt artiklarna 13 och 14 inkommer i tid, är transparenta, korrekta, konsistenta, jämförbara och fullständiga, och i förekommande fall att uppgifter, metoder och modeller används och tillämpas och att aktiviteter för kvalitetssäkring och kvalitetskontroll och känslighetsanalys genomförs."*

För växthusgasinventeringen föreslås högre krav för kvalitetssäkringen av granskningen bland annat genom EU-kommissionens delegerade förordning 666/2014 som hänvisar till att växthusgasinventeringar ska utföras enligt "the UNFCCC guidelines for the preparation of national communications by Parties included in Annex I to the Convention, part I: UNFCCC reporting guidelines on annual inventories as set out in Decision 24/CP.19 of the Conference of the Parties to the UNFCCC" vilken i sin tur refererar till "QC/QA procedures" i 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories" och genomförandet av en "expert peer review" i den oberoende granskningen av växthusgasinventeringen.

En "expert peer review" ska genomföras av personal med relevant teknisk kompetens för att kunna bedöma om inventeringen är transparent, korrekt, konsistent, jämförbar och fullständig. Detta ställer stora krav på kompetensutveckling hos de myndigheterna som ska genomföra dessa granskningar.

För att förbättra kvaliteten på rapporteringarna anser Energimyndigheten att ytterligare resurser behöver anslås till alla de berörda myndigheterna. Detta gäller inte minst för utformningen av riktlinjer och styrning av det kvalitetsarbetet som krävs av myndigheterna.

Kvalitetskrav på lämnad statistik

Leveransdatumen har betydelse för kvaliteten på de levererade uppgifterna. En tidig leverans medför att Energimyndigheten måste sänka kraven för framställningen av dessa uppgifter vilket medför lägre kvalitet och att uppgifterna blir (mer) preliminära. Detta medför också ett merarbete när man sedan måste uppdatera uppgifterna med slutliga data och kan försvåra konsistenskontrollerna av den levererade informationen.

Resursåtgången för analys och granskning av de levererade uppgifterna kommer dessutom att öka då mängden statistikinformation förväntas öka.

Det har dessutom uppmärksammats en del brister i den svenska klimatrapporteringen som kopplar till energististikens spårbarhet och jämförbarhet. Detta måste åtgärdas inom ramen för klimatrapporteringarbetet och beräknas kräva upp till en extra årsarbetskraft för inventering och därmed anknutet arbete.

Oberoende granskningar***Utsläpp för energisektorn***

Energimyndigheten är den enda myndighet i förordningen om klimatrapportering som ska lämna uppgifter om energiförbrukning och användning i energisektorn (med undantag av transport) samt emissionsfaktorer och som sedan ska utföra en oberoende granskning av utsläpp av växthusgaser för denna sektor. Utsläpp beräknas generellt sett genom att multiplicera en emissionsfaktor med en energimängd, dvs. beräkningen sker genom det underlag som Energimyndigheten ska leverera.

Då Energimyndigheten lämnat större delen av underlaget för beräkningen av utsläppen är "oberoendet" tveksamt och vi skulle då "granska oss själva". En oberoende granskning innebär att man har tillgång till andra oberoende källor för att verifiera beräkningar, antaganden och resultat av utsläppsberäkningarna. Energimyndighetens bästa oberoende källor är de vi själva använt då vi lämnat uppgifterna och kan därför inte användas igen.

Energimyndigheten har inget behov av att själva ansvara för emissionsfaktorer då dessa används av myndigheten bara för klimatrapporteringen. Framtagning av emissionsfaktorer är resurskrävande och kräver specifik kompetens.

Dessutom kommer de nya kvalitetskraven från kommissionen innebära att granskningarna blir mer omfattande. Detta kommer att kräva att Energimyndigheten behöver lämna fler detaljer om sina underlagsdata och detta innebär en större arbetsbörda för myndigheten.

För att lösa ovanstående problematik föreslår Energimyndigheten följande alternativ (för sig eller i kombination):

Datum
2014-09-08

- Att kravet på att emissionsfaktorer måste lämnas enligt 6 § p1 och 6 § p2 förordningen om klimatrapportering stryks och att Energimyndigheten endast lämnar underlaget för värmevärden och energistatistiken
- Att någon annan part än Energimyndigheten genomför den oberoende granskningen
- Att Naturvårdsverket tar sitt ansvar som statistikansvarig myndighet för utsläpp till luft och garanterar en verksamheten för statistikframställning som är avgränsad enligt lag och förordning om officiell statistik. Då skulle Naturvårdsverket själva kunna kvalitetssäkra levererade uppgifter som sedan används för att beräkna utsläpp, och dessutom ta del av sekretessbelagda uppgifter direkt, vilka idag måste levereras genom konsortiet SMED⁴.

Styrmedel och politiska strategier och åtgärder

Idag tas styrmedel för energisektorn fram av Naturvårdsverket och Energimyndigheten för rapporteringen av nationalrapporten även om Naturvårdsverket har ansvar för sammanställningen av styrmedlen. Energimyndigheten ska enligt 6 § p11 i senaste förslaget till förordningen om klimatrapportering genomföra en oberoende granskning av de politiska strategier och åtgärder (som styrmedlen grundar sig på) som tagit fram enligt 13§ i MMR. En sådan granskning har aldrig genomförts förut av Energimyndigheten. Detaljgraden har ökat och formatet för rapporteringen ändrats genom den nya implementerande EU-förordningen nr. 749/2014. Ovan kommer ta resurser i anspråk och det är oklart om Energimyndigheten kan genomföra ovan oberoende granskning för de styrmedel som tagits fram av Energimyndigheten.

Prognoser

Energimyndigheten ska enligt 6 § p8 förordningen om klimatrapportering lämna prognoser med stöd av underlag från Konjunkturinstitutet, med flera.

Alla myndigheter, förutom Konjunkturinstitutet, har en egen paragraf i förordningen om klimatrapportering där deras ansvarsområde beskrivs. Energimyndigheten förslår därför att Konjunkturinstitutet också ska få en egen paragraf i förordningen för att säkerhetsställa leverans av underlaget.

Nytt enligt implementerande EU-förordning nr 749/2014 är att prognoserna och resultatet av känslighetsanalysen måste delas upp enligt; totala utsläpp från sektorer enligt EU-beslut 406/2009/EG (icke-handlande sektorn); totala utsläpp från sektorer som ryms inom ramen för EU ETS enligt EU-direktiv 2003/87/EU (handlande sektorn); och, om möjligt, även för utsläppen enligt LULUCF. Energimyndigheten har redan tidigare lämnat viss information uppdelad per

⁴ SMED (Svenska MiljöEmissionsData) är ett konsortium bestående av de fyra organisationerna IVL Svenska Miljöinstitutet AB, SCB (Statistiska centralbyrån), SLU (Sveriges lantbruksuniversitet), och SMHI (Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut) som har som syfte att samla och utveckla kompetensen i Sverige inom emissionsstatistik.

handlande och icke-handlande sektorn men t ex resultatet av känslighetsanalysen har inte delats upp. Sektorsindelningen för prognosrapporteringen skiljer sig en aning mot tidigare. Dessutom är dokumentationskraven för de modeller som använts i prognoserna mer detaljerade, t ex val och genomförande av metod, beskrivning av de använda modellernas branschvisa, geografiska och tidmässiga omfång, struktur samt koppling till andra modeller, etc. Detaljkravet för vilka indikatorer som ska användas, och var dessa används har ökat. Likaså specificeras vilka enheter som ska användas för dessa indikatorer (t ex GJ, EUR/GJ). Det är mycket osäkert om de prognoser man levererat hittills uppfyller alla dessa nya krav. Den implementerande EU-förordningen nr. 749/2014 innebär dessutom att strukturen för den lämnade informationen måste omarbetas vilket ytterligare kommer öka resurskravet för Energimyndigheten.

Registret och flexibla mekanismer

Leverans enligt 6 § p7a, 6 § p7b, 6 § p7c, 6 § p7e och 6 § p7f förordningen om klimatrapportering förväntas inte innebära någon extra resursåtgång för Energimyndigheten.

Enligt 6 § p7d förordningen om klimatrapportering måste Energimyndigheten rapportera om användandet av flexibla mekanismer och dess supplementaritet. Att användandet av flexibla mekanismer ska vara supplementärt till nationella åtgärder är ett krav. Sveriges användning kommer att vara supplementär men frågan är hur detta ska rapporteras. Användningen av enheter från flexibla mekanismer och andra internationella åtgärder för att minska utsläpp av växthusgaser ska också ställas i relation till nationella utsläppsminskningar; hur mycket har de nationella utsläppen minskat och vad hade dessa varit utan styrmedel och andra internationella åtgärder. Denna typ av analys har bara delvis gjorts tidigare (för handeln med utsläppsrätter) och kommer innebära att information måste hämtas från flera enheter inom Energimyndigheten.

Enligt samma 6 § p7d ovan ska Energimyndigheten rapportera om projekt och användningen av projektkrediter som inte är tillåtna inom EU ETS, t ex sänkekrediter (s.k. tCER). Viss information om ovan krediter finns redan inom myndigheten men detaljgraden för vad som ska rapporteras är omfattande och kommer innebära ökad resursåtgång då information måste sammanställas och eventuell ny information tas fram.

Dessutom måste man för ovan projekttyper (CDM, JI, sänkekrediter mfl.) ange reduktionsenheternas geografiska spridning och hur riktlinjerna för inköp av dessa krediter bidrar till att uppnå ett internationellt avtal om klimatförändringar. Bara information om den geografiska spridningen finns tillgänglig idag. Den implementerande EU-förordningen nr. 749/2014 innebär dessutom att strukturen för den redan existerande informationen måste omarbetas innan den kan levereras.

Finansiellt och tekniskt stöd till utvecklingsländer

Energimyndigheten ska enligt 6 § p12 förordningen om klimatrapporering "lämna underlag om finansiellt och tekniskt stöd till utvecklingsländer enligt artikel 16 i förordning (EU) nr 525/2013." Detta inkluderar metoder och definitioner och eventuellt underlag för s.k. "Riomarkörer"⁵, som huvudsakligen används av OECD som indikatorer för bistånd. Energimyndigheten använder sig inte av Riomarkörer. Sida använder sig sedan tidigare av Riomarkörer i sin rapportering till OECD och ska enligt 19 § förordningen om klimatrapporering lämna underlag om finansiellt och tekniskt stöd till utvecklingsländer enligt artikel 16 i EU-förordning nr 525/2013, som har finansierats genom Sidas budget (biståndsbudgeten).

Energimyndigheten köper endast in utsläppsminskningssenheter och ger inget finansiellt stöd utan bara tekniskt stöd till vissa projekt. Dock finansieras programmet för "mekanismen för ren utveckling" (CDM) via anslaget "Allmän miljö- och naturvård" i miljödepartementets budget, under utgiftsområde 20 i budgetpropositionen (anslag 1:13).

Energimyndigheten föreslår därför att Sida även fortsättningsvis har ansvar för detta underlag och att Energimyndigheten bistår dem med information från de projekt som får stöd genom Energimyndigheten.

Sekretesskrav

Energimyndigheten levererar viss sekretessbelagd statistik till Eurostat. De sekretessregler som gäller den officiella energistatistikens uppgifter måste gälla i alla led, också när dessa uppgifter överlämnats till Naturvårdsverket för användning och publicering inom ramen för Sveriges klimatrapporering, vilket idag inte kan garanteras.

Specifika synpunkter

Beskrivningen av vad som ska levereras enligt 6 § p3 förordningen om klimatrapporering är väldigt bred, den kan i princip omfatta all statistik inom energiområdet (exkl. transporter) och det är inte möjligt att utreda konsekvenserna av dessa leveranser då paragrafen inte tydligt redogör vad som ska levereras. Uttrycket "... bränslestatistik för energi och industri..." enligt 6 § p3 är dessutom inte korrekt; vad menas här med "...statistik för energi"? Beskrivningen av vad som ska lämnas enligt t ex 6 § p4 och 6 § p5 förordningen om klimatrapporering är mycket bättre och mer detaljerad. Energimyndigheten anser att 6 § p3 bör göras om för att mer specifikt beskriva vilken typ av underlag som Energimyndigheten ska leverera, i likhet med 6 § p4 och 6 § p5.

Energimyndigheten menar också att en utförligare konsekvensanalys bör utföras så snart som möjligt för att kunna specificera mer detaljerat de leveranser som förväntas från Energimyndighetens sida.

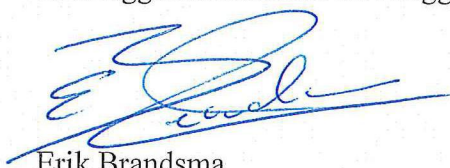
⁵ <http://www.oecd.org/dac/stats/48785310.pdf>

Datum

2014-09-08

Eftersom EU-förordningarna nr 749/2014 och nr 666/2014 specificerar kraven för rapportering och kvalitetssäkring i den internationella klimatrapporeringen bör dessa också omnämnas i förordningen (2005:626) om klimatrapporering.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Erik Brandsma. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningscheferna Anita Aspegren, Roger Eklund, Mattias Eriksson, Zofia Lublin och Rémy Kolessar samt direktören för strategiska frågor Anneli Eriksson, forskningsdirektör Birgitta Palmberger och chefsjuristen Camilla Rosenberg. Föredragande har varit handläggaren Massimo Di Biaggio.



Erik Brandsma



Massimo Di Biaggio