

Tillväxtavdelningen  
KlimatenhetenMiljödepartementet  
registrator@environment.ministry.se  
olle.bjork@environment.ministry.se**Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2011:8**  
**Klimatinsatser utomlands - statens köp av utsläppsrätter -**  
**Yttrande över remiss från Miljödepartementet****Sammanfattning**

- En av granskningen huvuduppgifter var att undersöka om kostnaderna för statens förvärv har varit rimliga. Riksrevisionen anger att myndighetens kostnader är rimliga. Det kan konstateras att myndigheten bedriver en kostnadseffektiv verksamhet för att minska utsläppen av växthusgaser. Energimyndigheten noterar att de kostnader som Riksrevisionen anger är identiska med de som myndigheten uppgett i årsredovisningen för 2009 och 2010.
- Energimyndigheten noterar att Riksrevisionen inte har haft några synpunkter på något av de enskilda projekt eller multilaterala fonder som ingår i myndighetens portfölj, vare sig vad gäller kostnader, val av projekt, val av land, eller utformning av avtal.
- Riksrevisionen anger att det finns effektiviseringsmöjligheter. Bland annat anser Riksrevisionen att myndigheten använder för lite tid till uppföljning av leveranser av utsläppskrediter. Energimyndigheten menar att det kan finnas möjlighet att använda mer tid för uppföljning, och bevaka möjligheten till tidigare leverans från projekt, men det måste vägas mot de ökade kostnader som det medför. Energimyndigheten anser att om ytterligare resurser tillförs uppföljning av leveranser kan det innebära att annan verksamhet får reducerade resurser. Kostnaden för detta har inte analyserats av Riksrevisionen.
- Riksrevisionen rekommenderar att Energimyndigheten bör bidra till ökad transparens genom att i högre grad dokumentera och redovisa arbetet öppet. Myndigheten stödjer Riksrevisionens förslag och har därför tagit fram en utförlig separat årsrapport om programmet.
- Riksrevisionen anger att myndigheten inte beaktat risker och osäkerheter tillräckligt. Energimyndigheten delar inte Riksrevisionens bedömning och anser vidare att Riksrevisionen inte fullt ut tagit till sig att det finns olika typer av risk. Myndigheten hanterar risk i första hand genom att applicera en avtalsstruktur som gör det möjligt att minimera risk. Detta innebär bl.a. att myndigheten till den helt dominerande delen betalar först vid leverans. Därmed säkerställs att offentliga medel används resurseffektivt. Energimyndigheten delar dock Riksrevisionens bedömning att den interna dokumentationen om

projektrisker tidigare varit otillräcklig men att detta åtgärdats från och med 2010.

## **Energimyndighetens ställningstagande**

### *Bakgrund*

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

### *Myndigheten bedriver en kostnadseffektiv verksamhet*

Riksrevisionen anger att kostnaderna för statens inköp av utsläppskrediter uppgår till i genomsnitt ca 85 kronor per ton. För att bedöma om statens kostnader är rimliga har Riksrevisionen jämfört med två möjliga alternativa åtgärder; att köpa på den s.k. andrahandsmarknaden och att genomföra utsläppsminskningar i Sverige. Genomsnittspriset på andrahandsmarknaden för utsläppskrediter uppgick till ca 150 kronor under 2007-2009, medan den svenska koldioxidskatten uppgick till 1050 kronor per ton för 2009 och 2010. Riksrevisionen drar därav slutsatsen att Energimyndighetens kostnader kan vara rimliga.

Det kan därmed konstateras att myndigheten bedriver en kostnadseffektiv verksamhet för att minska utsläppen av växthusgaser genom att förvärva utsläppskrediter. Energimyndigheten noterar att Riksrevisionen anger samma kostnad som myndigheten angett i Årsredovisningen för 2009 och 2010.

Riksrevisionen anger i en annan granskningsrapport från 2011 att skattebefrielse för biodrivmedel innebär en kostnad för staten på ca 3000 kr per ton utsläppsminskning. Enligt Riksrevisionens bedömningar bidrar skattebefrielse av drivmedel till att uppnå riksdagens klimatmål, men man anser inte att det sker till rimliga kostnader.

### *Ingen kritik mot något av de enskilda avtal myndigheten ingått*

Riksrevisionen har granskat dokumentationen, inklusive avtalen, från samtliga projekt och fonder som ingår i det svenska CDM- och JI-programmet. Riksrevisionen har inte haft några synpunkter på något av de enskilda projekt eller multilaterala fonder som ingår i myndighetens portfölj, vare sig vad gäller kostnader eller val av projekt eller land. Däremot har Riksrevisionen haft synpunkter på intern dokumentation speciellt från programmets tidiga dagar men Riksrevisionen anger också att det är positivt att myndigheten nu arbetar mer systematiskt med riskbedömningar.

### *Effektiviseringsmöjligheter*

Riksrevisionen anger i rapporten att det finns goda möjligheter för Energimyndigheten att arbeta mer effektivt än idag. Bland annat anser Riksrevisionen att myndigheten använder för lite tid till uppföljning av leveranser

av utsläppskrediter. Energimyndigheten anser att det oftast finns utrymme för effektiviseringar i de flesta verksamheter, så även i myndighetens förvaltning.

Det finns möjlighet att använda mer tid för uppföljning av leveranser av utsläppskrediter, och bevaka möjligheten till tidigare leverans från projekt, men det måste vägas mot de ökade kostnader som det medför. Energimyndigheten anser att om ytterligare resurser tillförs uppföljning av leveranser kan det innebära att annan verksamhet får reducerade resurser. Kostnaden för detta har inte analyserats av Riksrevisionen.

Riksrevisionen anger att Energimyndigheten hävdar att det är viktigast för myndigheten att teckna avtal. Myndigheten delar inte Riksrevisionens uppfattning och har i faktagranskningssvar angett att fokus är både att teckna avtal och att följa upp leveranser från existerande avtal.

Vidare anger Riksrevisionen att Energimyndigheten inte följer upp leveranser. Myndigheten delar inte Riksrevisionens uppfattning. Energimyndigheten följer noggrant upp leveranser från varje enskilt projekt och fond. Det är av stor vikt för myndigheten att avtalen följs, inklusive att leverans sker enligt plan. Riksrevisionen anger att endast tre projekt har slutlevererat. Orsaken till detta är att avtalen löper under lång tid, oftast 7 eller 10 år. Det har därför inte varit möjligt för ytterligare projekt att ha nått tidpunkten för slutleverans.

#### *Uppfyllande av etappmålet 2020*

Energimyndigheten bör, enligt Riksrevisionen, sätta upp stegvisa leveransmål för verksamheten, som kan justeras och uppdateras löpande. Energimyndigheten anser att detta kan vara relevant när det finns ett beslut från regering och riksdag i vilken takt utsläppen ska minska. Myndigheten har fått i uppdrag av regeringen att redovisa en analys av hur internationella klimatinvesteringar bör fördelas över tiden så att klimatmålet kan nås på ett kostnadseffektivt sätt. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2011.

Riksrevisionen anger vidare i sina rekommendationer att Energimyndigheten årligen bör redovisa i vilken grad etappmålet till 2020 har uppnåtts och hur mycket insatserna har kostat. Energimyndigheten redovisar sedan flera år genomsnittskostnaden för insatserna. I vilken grad etappmålet till 2020 har uppnåtts kan redovisas i detalj först när relevanta beslut om startår och utsläppstakt tagits.

Riksrevisionen bedömer att Energimyndigheten inte tillräckligt beaktat etappmålet till 2020 i arbetet med CDM och JI. Myndigheten delar inte Riksrevisionens bedömning utan anser att myndigheten beaktat både de nationella målen samt Sveriges internationella åtaganden. I detta sammanhang anser Energimyndigheten att det är av vikt att lyfta fram de legala internationella åtaganden som Sverige har inom ramen för EU:s Energi- och Klimatpaket 2013-2020, samt kommande åtaganden inom FN:s Klimatkonvention efter 2012. Dessa legala åtaganden har en undanskymd roll i Riksrevisionens granskning.

### *Riskhantering*

Riksrevisionen anger att risker och osäkerheter inte beaktas tillräckligt. Energimyndigheten delar inte Riksrevisionens bedömning och anser vidare att Riksrevisionen inte fullt ut tagit till sig att det finns olika typer av risk.

Energimyndigheten hanterar risk i första hand genom att applicera en avtalsstruktur som gör det möjligt att minimera risken. Detta innebär bl.a. att myndigheten till den helt dominerande delen betalar först vid leverans, att det finns hävningsrätt, försenings- och underleveransklausuler mm.

Energimyndigheten använder interna och externa affärs- och avtalsjurister för att säkerställa att avtalen håller god kvalitet, bl.a. vad gäller riskhantering. Det är ytterst förvärvsavtalens utformning som är avgörande för hur väl risker hanteras och säkerställer att offentliga medel används resurseffektivt.

Riksrevisionen har inte haft några synpunkter på hur Energimyndigheten hanterat risk i de legalt bindande förvärvsavtalen, d.v.s. utformning av klausuler för hävningsrätt, garantier, åtgärder vid avtalsbrott etc. Däremot anger Riksrevisionen att Energimyndigheten inte alltid, i särskilda dokument, redovisat riskanalyser, och de åtgärder som vidtagits i avtalen, inför beslut om att teckna avtal om projekt, men att arbetet har förbättrats och är mer systematiskt från och med 2010. Energimyndigheten delar Riksrevisionens bedömning att den interna dokumentationen om projektrisker tidigare varit otillräcklig men att detta åtgärdats sedan början av 2010.

Begreppet riskanalys används ibland även för att analysera risk för underleverans i avtal. Justeringar av förväntad leverans i projekt görs kontinuerligt och behövs för att bedöma behov av ytterligare förvärv etc., för att utnyttja anslaget fullt ut. Detta är en helt naturlig del i avtal där man avtalar om att förvärva alla utsläppskrediter som kan komma att levereras. I andra projekt tecknar man initialt avtal för en lägre andel men har option om kompletterande förvärv eller så kallad förköpsrätt för en ökad andel utsläppskrediter. Begreppet risk har här en annan betydelse och denna riskanalys görs för att säkerställa att en fond blir fulltecknad men inte övertecknad eller på sikt att myndighetens portfölj blir fulltecknad. Myndigheten riskerar dock inte att förlora några offentliga medel på grund av den typ av riskhantering utan den utgör ett normalt planeringsinstrument för enskilda fonder eller för portföljen som helhet.

### *Inhämtning av information från UD och Sida*

Riksrevisionen anger att myndigheten regelmässigt bör begära in information från UD och Sida om landsrisker inför val av projekt. Ända sedan programmet startade 2002 har myndigheten inhämtat information via UD, Miljödepartementet och Näringsdepartementet vid specifika landsrisker samt politiska risker. Energimyndigheten kan notera att Riksrevisionen i mycket begränsad utsträckning ställt frågor angående detta under granskningen. De avstämningar som myndigheten haft med regeringskansliet har i flera fall inneburit klartecken för myndigheten att arbeta vidare med projektförslag i länder som kunnat uppfattas som kontroversiella.



### *Ökad transparens och förbättrad dokumentation*

Riksrevisionen rekommenderar att Energimyndigheten bör bidra till ökad transparens genom att i högre grad dokumentera och redovisa arbetet öppet. Myndigheten stödjer Riksrevisionens förslag och har därför tagit fram en separat årsrapport om programmet, vilken publicerades i februari 2010. Den här årsrapporten presenterar arbetet med CDM- och JI-programmet mer detaljerat än vad som görs i befintliga broschyrer och myndighetens ordinarie årsredovisning.

### *Sekretess*

Riksrevisionen anger att myndigheten tillämpar en alltför restriktiv tolkning av offentlighetsprincipen och att myndigheten hävdar att det råder affärssekretess på prisuppgifter om enskilda projekt och avtal, riskbedömningar och årsrapporter från fonder. Detta försvårar insyn enligt Riksrevisionen. Energimyndigheten anser inte att det är möjligt, som Riksrevisionen anger, att bedöma om myndigheten tillämpar en alltför restriktiv tolkning. Vid förfrågningar från Riksrevisionen om utelämnande av material har myndigheten endast flaggat för sekretess för uppgifter i dokument, inte hävdad sekretess. Att flagga för sekretess för uppgifter i dokument är inte samma sak som att myndigheten har gjort en sekretessprövning. Riksrevisionen har inte heller granskat verkliga utlämningar från Energimyndigheten, varför det inte är möjligt att överhuvudtaget dra några slutsatser om Energimyndighetens sekretesshantering.

### **Specifika synpunkter**

#### *Generering av utsläppsminskningar och utfärdande av utsläppskrediter*

Riksrevisionen anger att de projekt och fonder Energimyndigheten deltar i har levererat ca 40 % av de utsläppsminskningar som enligt avtalen skulle genererats fram till och med 2009 (s.48). Detta är ett sakfel som Energimyndigheten påpekat till Riksrevisionen vid två faktagranskningar. Myndigheten har erhållit 70 % av förväntat antal utfärdade utsläppskrediter.

Det är inte möjligt att, som Riksrevisionen gjort, jämföra av FN utfärdade utsläppskrediter t.o.m. 2009 med genererade utsläppsminskningar t.o.m. 2009. Detta eftersom det inte är teoretiskt, eller praktiskt, möjligt för dessa utsläppsminskningar att bli utfärdade utsläppskrediter i samma tidpunkt som de genereras.

I normalfallet sker verifiering av utsläppsminskningar och utfärdande av utsläppskrediter årligen. Vid årliga verifieringar sker utfärdandet av utsläppskrediter i genomsnitt ca 1 till 1½ år efter att utsläppsminskningarna har genererats (se även statistik från FN-organet UNEP Risoe). Tidsfördröjningen beror på de administrativa krav som FN ställer på utfärdande av utsläppskrediter.

Utsläppskrediter från CDM-projekt utfärdas endast efter att de skett, aldrig i förväg, och endast efter noggrann kontroll (bl.a. tredjepartsgranskning). Riksrevisionen har gjort beräkningar som förutsätter att utfärdande skulle ske i samma tidpunkt som utsläppsminskningarna skapas. Det är inte möjligt med

FN:s administrativa krav att erhålla utsläppskrediter den 31 december 2009 för utsläppsminskningar som genererats under perioden 1 januari till 31 december 2009. Det är därför inte möjligt att göra de antaganden som Riksrevisionen gör i sina beräkningar.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Tomas Kåberger. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningscheferna Anneli Eriksson, Zofia Lublin, Andres Muld, Birgitta Palmberger och Mattias Eriksson, verksjuristen Fredrik Selander, enhetschefen Bengt Boström samt biträdande enhetschef Erik Eriksson, den sistnämnde föredragande.

  
Tomas Kåberger  
Erik Eriksson