

Ansvarsutkrävande i en marknadiserad politisk reform

En studie om EU Emissions Trading System

Abstract

Till följd av en ökande marknadisering har marknadsreformer introducerats i olika offentliga sektorer med syftet att effektivisera med hjälp av marknadsmekanismer. Fram till idag har detta främst skett på nationella nivåer, men det kom att förändras i och med införandet av *EU Emissions Trading System* (ETS). Med avstamp i en normativ konstruktion har denna uppsats undersökt demokratiskt ansvarsutkrävande i marknadsreformen ETS. Med hjälp av ett ramverk för ansvarsutkrävande har två relationer av offentligt ansvarsutkrävande kunnat identifieras utifrån grundläggande principer av ansvarsutkrävande. Dessa relationer är dock inte uppenbara i det komplexa system av ansvarsutkrävande som finns i en EU-driven marknadsreform. Följaktligen riskerar ansvarsutkrävande att försvåras om aktör och forum inte kan identifieras. Detta tyder på att det finns brister i det offentliga ansvarsutkrävandet i ETS.

Nyckelord: Ansvarsutkrävande, EU Emissions Trading System, ETS, Marknadsreform

Antal ord: 9635 ord

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	4
1.1	Marknadisering.....	4
1.2	EU Emissions Trading System.....	6
2	Syfte och frågeställning.....	9
3	Begrepp.....	10
3.1	Ansvarsutkrävande.....	10
3.2	Offentligt ansvarsutkrävande.....	11
4	Metod.....	13
4.1	Normativ metod.....	13
4.2	Avgränsningar och material.....	14
5	Teori.....	16
5.1	Demokratiskt ansvarsutkrävande.....	16
5.2	Offentligt ansvarsutkrävande.....	17
5.3	Marknadsreformer.....	19
5.4	Bovens ramverk om ansvarsutkrävande.....	20
6	Empiri.....	21
6.1	Marknaden.....	21
6.2	Deltagarna.....	22
6.3	Handel med utsläppsrätter.....	23
6.4	Marknadsövervakning och sanktioner.....	25
7	Analys.....	27
7.1	Bovens ramverk.....	27
7.2	Diskussion.....	34
8	Slutsats.....	37
9	Referenser.....	39

1. Inledning

1.1 Marknadisering

De senaste decennierna har det skett en markant ökning av politiska reformer som lyfter marknadslösningar som svar på politiska problem. Denna marknadisering kan betraktas som en konceptualiserande process som är ständigt pågående där den offentliga sektorn har blivit allt mer mottaglig för marknadsstyrda värden och metoder (Eikenberry och Drapal Kluver 2004; Berndt 2015). Den marknadsdrivna styrningen är en idé från den neoliberalistiska teorin och utgår från en integration av marknadsmekanismer i den offentliga modellen. Idén väcktes efter att kritiker pekat på det offentliga systemet som ineffektivt och lomhörd till sina medborgare, men med hjälp av marknadsmekanismer skulle en mer dynamisk och effektiv sektor skapas (Bevir 2009; Bardouille 2000).

Kvasimarknad är en form av marknadisering där en marknad konstrueras för att likna en fri marknad (Dubois och Contandriopoulos 2018; Hansen och Lindholst 2016). Denna marknad skapas med syftet att likna en fri, oreglerad marknad med den stora skillnaden att det finns villkor som stöds av institutionella bestämmelser som ska stärka konkurrens och valfrihet inom de ramar som staten förbestämt (Hansen och Lindholst 2016). Det betyder att marknaden grundar sig på mekanismer som konkurrens mellan parter samt en självreglerande prismekanism. Syftet med denna konstruerade marknad är att flytta ansvaret från staten, som tidigare varit både finansiär och leverantör av offentliga tjänster, till att staten primärt ska agera som endast finansiär (Le grand 1991). Denna förflyttning av ansvar leder till att staten istället köper tjänster från ett utbud av leverantörer som alla konkurrerar med varandra. Resultatet blir en

konkurrensdriven, självständig marknad som ersätter en monopolistisk statlig leverantörsmarknad.

Planeringen och översynen av kvasimarknaden sköts oftast av staten. Ett sätt för staten att agera som finansiär är att antingen allokera resurser mellan aktörer genom budgivningsprocess eller genom att en öronmärkt budget med pengar eller "kuponger" ges till potentiella köpare som kan allokera dessa mellan konkurrerande leverantörer (Le Grand 1991).

I mitten på 2000-talet ökade fokuset på ekonomisk konkurrens på EU-nivå och en av de största drivkrafterna bakom detta var bättre regleringar (Mörth 2015). Detta var inget nytt då enskilda medlemsstater redan hade kommit olika långt i en ideologisk skiftning mot neoliberalism där marknadsreformer tagit allt mer plats i den offentliga sektorn och betraktades som mer effektiva (Le Grand 1991; Gingrich 2011).

Fram till idag har marknadsreformer primärt introducerats i nationella välfärdstjänster med fokus på utbildnings- och sjukvårdssektorer och har antagit olika strukturer utifrån nationella förutsättningar. Dessa reformer kan antingen rikta in sig på att marknadsisera det offentliga ansvaret över exempelvis förmåner, eller förändra leveransen av offentligt finansierade tjänster. Det sistnämnda kan ske genom att antingen utvidga privata aktörers roll eller föra in marknadsincitament i den offentliga sektorn för att efterlikna en avreglerad marknad som exempelvis kvasimarknader (Gingrich 2011, s. 7).

Bakom dessa reformer ligger en problematisering kring statens roll där en linje dras mellan staten och marknaden. I denna problematisering representerar staten ett misslyckande medan marknaden representerar en lösning på problemet. Som en konsekvens av ökningen av marknadsreformer har det blivit allt svårare att upprätthålla en illusion av staten och marknaden som två distinkta, institutionella världar där marknaden är kvävd av statens regler och normer (Berndt 2014, s. 1868). Utifrån detta kan det argumenteras för att det har blivit svårare med ansvarsutkrävande. De mekanismer för ansvarsutkrävande som finns i demokratier respektive marknader behöver i marknadsreformer samspela för att ge en möjlighet för medborgare att kräva ansvar. När staten och marknaden närmar sig varandra i marknadsreformer kan mekanismer för ansvarsutkrävande

falla mellan stolarna vilket riskerar att resultera i att demokratiskt ansvarsutkrävande försvåras.

Fram till idag har konstruerade marknader främst skett på nationell nivå där marknadsreformer mellan stat och marknad varit en nationell fråga för ansvarsutkrävande. Detta kom att förändras i och med införandet av EU Emissions Trading System.

1.2 EU Emissions Trading System

År 1986 lagstiftades The Single European Act (SEA) (OJ L169 p.1-87). SEA gav EU utökade befogenheter inom ett antal politikområden, däribland miljö. Det angavs att EU har tillåtelse att lagstifta i miljöfrågor vars syfte är att “bevara, skydda och förbättra kvaliteten på miljön, bidra till att skydda människors hälsa, och försäkra en förständig och rationell användning av naturresurser” (EU ETS Handbook 2015, s.9). Denna förändring av EU:s befogenheter är vad som lade grunden till EU ETS.

EU Emissions Trading System (härefter benämnd som ETS) är EU:s viktigaste och största verktyg för att bekämpa klimatförändringar på ett kostnadseffektivt sätt (Europeiska Kommissionen 1). Systemet syftar till att skapa en marknad kring utsläppsrätter. Utifrån en marknadsstruktur tillåts anläggningar och industrier att köpa utsläppsrätter från reglerade auktioner med vilka de sedan kan handla med. Antalet utsläppsrätter är begränsade av ett lock som anger det högsta tillåtna taket för utsläpp inom EU (Ibid). Denna konstruktion kallas för ‘cap-and-trade’ och har som mål att skapa en lönsam och effektiv koldioxidhandel där incitament skapas för deltagarna att investera i grönare alternativ. På så vis avser EU att minska utsläppen inom EU för att på sikt nå de miljömål som satts upp för en hållbar framtid.

Sedan Kyotoprotokollet fastställdes och inrättades 1997 har internationellt arbete pågått med att knyta rättsliga bestämmelser till växthusgaser och farliga utsläpp. Arbetet resulterade i en grönbok om handel med utsläppsrätter tre år senare. Samtidigt lades det fram ett utkast till vad som idag är ETS och fem år

senare avfyrades projektet (COM/2000/87; EU ETS Handbook 2015, s.7). ETS utformades som ett direktiv om handel med utsläppsrätter där EU och medlemsstater har delade befogenheter. Med andra ord ska beslutsprocesser ske på EU-nivå medan medlemsstater har ansvar för att verkställa direktivet enligt de mål som EU satt upp (2003/87/EG).

För det första är systemet uppdelat i tidsfaser med fas ett förlagd under 2005-2007. Denne fick agera testpilot där priser och den totala godkända mängden koldioxid inom systemet enbart baserades på ungefärliga uppskattningar. Inkluderade anläggningar och industrier var främst kraftstationer och andra energikrävande installationer. Den nästkommande fasen, förlagd 2008-2012 låg i tidsenlighet med Kyotoprotokollets åtagandeperiod och expanderade både geografiskt samt volymmässigt gällande omfattningen av utsläppstyper (EU ETS Handbook 2015, s.7, 18-19).

Fas tre påbörjades 2013 och fortsätter fram till 2020. Med en ytterligare utvidgning av både geografiskt omfång och utsläppstyper har systemet utvecklats för att klara de fastställda klimatmålen. Den totala mängden utsläpp som får cirkulera inom EU är däremot avsevärt större jämfört med tidigare faser. Anledningen till detta är det växande omfånget av vilka typer av utsläpp som skall inkluderas men även på grund av att nya industriella sektorer har tillkommit, exempelvis flygindustrin (EU ETS Handbook 2015, s. 18-19; 2008/101/EG). Efter fas tre förväntas systemet fortsätta för att uppnå långsiktiga mål som 2050-målen för en låg koldioxidekonomi och en avstannad temperaturökning (2011/2095(INI)).

Med hjälp av en skräddarsydd, konstruerad marknad syftar EU till att skapa en handelsplats för att tackla klimatproblem som en union. Systemet är idag världens största marknad för koldioxid och täcker upp för 45% av EU:s utsläpp (EU ETS Factsheet 2016). Som tidigare nämnt har konstruerade marknader tidigare använts med målet att effektivisera utvalda sektorer i samhället men har då konstruerats utifrån nationella förutsättningar. EU:s koldioxidmarknad är den första i sitt slag avseende både storlek och struktur vilket betyder att den, med sina rötter i SEA, går över medlemsstaterna och därmed också de individuella medlemsstaternas nationella förutsättningar. Konsekvensen av det blir att den

konstruerade marknaden inte enbart berör nationella sektorer utan ser till EUs utsläpp som en enhetlig union med en väsentlig skillnad i storlek och komplexitet jämfört med tidigare konstruerade nationella marknadsreformer. Detta leder till att en marknadsreform som ETS tar ett ytterligare steg av komplexitet i den marknadsisering av politiska problem som tidigare beskrivits.

2 Syfte och frågeställning

Med ansats i den marknadsiering som beskrivits ovan argumenterar denna uppsats för att politiska institutioner de senaste åren fört en skiftning mot en mer marknadsinriktad styrning. Den offentliga sektorn har fått ge plats till marknadslösningar vars syfte är att effektivisera genom marknadsmekanismer som tidigare inte varit närvarande i det offentliga utbudet. Denna skiftning har dock väckt frågor kring demokratiskt ansvar och ansvarsutkrävande i ett allt mer marknadsierat politiskt landskap.

Syftet med denna uppsats är därför att undersöka och förstå hur demokratiskt ansvarsutkrävande ser ut i en marknadsreform. Utifrån detta syfte kommer följande frågeställning att undersökas:

“Vad händer med ansvarsutkrävandet i en demokratisk mening vid en marknadsierad politisk reform?”

3 Begrepp

3.1 Ansvarsutkrävande

Ansvarsutkrävande är ett flernivå-begrepp som akademiker har utforskat under lång tid i olika akademiska discipliner (Ranson 2010). Detta har resulterat i att den akademiska forskningen om ansvarsutkrävande påstås vara fragmenterad till följd av att olika författare har använt sitt egna koncept eller definition för att studera begreppet (Bovens et al, 2014). Då denna uppsats inte syftar till att definiera eller utveckla begreppet ansvarsutkrävande är det viktigt att utifrån ovan förutsättningar definiera begreppet enligt tidigare forskning.

En central grund som vetenskapen kunnat samlas kring är att bokföring, från vilket ansvarsutkrävande härstammar från, utgår från en aktörs skyldighet att kunna svara för sitt beteende till en annan part (Bovens et al 2014, s. 4; Ranson 2010). Enligt den principen är syftet med ansvarsutkrävande att kunna utbyta anledningar till varför aktören agerar som den gör och därmed verbalt minska en eventuell diskrepans mellan agerande och förväntning.

Följaktligen betraktas ansvarsutkrävande som “en social relation där en aktör känner en plikt att förklara och rättfärdiga hans eller hennes beteende eller uppförande till en signifikant person eller forum. Personen eller forumet kan ställa frågor och uttrycka sina åsikter och aktören kan därefter ställas inför konsekvenser” (Bovens 2005, s.184; Bovens 2007, s.450-451). En aktör kan exempelvis vara en individ, såsom en tjänsteman, eller en organisation. På samma sätt kan en signifikant person eller forum vara en specifik person, såsom en minister, eller ett statligt verk som exempelvis ett parlament eller en revisionsbyrå. Ansvarsutkrävande betyder med andra ord inte att regenter ska

hålla sina subjekt ansvariga, utan att det är de som styr, auktoriteten, som ska hållas ansvariga av exempelvis sina medborgare (Bovens 2007, s.449).

3.2 Offentligt ansvarsutkrävande

Litteratur inom offentlig förvaltning brukar titta på ansvarsutkrävande utifrån staten, offentliga instanser eller hela sektorer under begreppet offentligt ansvarsutkrävande (Bovens et al 2014, s.4-5). Här ligger fokuset på relationerna mellan aktörerna och på systematiska och strukturella former av ansvarsutkrävande i den offentliga leveransen. Då denna uppsats syftar till att utgå från hur ansvarsutkrävande ser ut i en marknadsiserad reform kommer ansvarsutkrävande att definieras enligt offentligt ansvarsutkrävande.

Offentligt ansvarsutkrävande lutar sig mot principer om öppenhet och transparens gentemot allmänheten (Bovens et al 2014). Med andra ord är information om aktörens beteende och agerande generellt sett tillgängligt för allmänheten och berör till stor del offentliga angelägenheter såsom spenderandet av offentliga fonder. Denna information är ett grundläggande villkor för att en demokratisk process med offentligt ansvarsutkrävande ska kunna fungera eftersom att medborgare och deras representanter ska inneha tillräckligt med information för att kunna ställa en representant eller regering till svars. Vidare kan "offentligt" referera till objektet för ansvarsutkrävandet vilket är allmänheten. Anledningen till detta är att offentligt ansvarsutkrävande berör offentliga angelägenheter och har därmed ett allmänt intresse. Med det sagt behöver inte offentligt ansvarsutkrävande vara begränsat till statliga institutioner utan kan även omfatta privata aktörer som antingen får offentlig finansiering eller offentliga privilegier (Ibid.).

I denna uppsats syftar "staten" till EU. I sin struktur är EU komplex till följd av sin mellanstatliga natur vilket har skapat diskussionen kring hur demokrati och, i ett senare led, ansvarsutkrävande ser ut i unionen. Huruvida EU är en demokrati eller inte kommer inte att behandlas i denna uppsats, men det går att argumentera

för att EU har karaktärsdrag av en stat. Först och främst är EU finansierat av medlemsstaternas avgifter vilket kan liknas vid en skattefinansierad verksamhet.

Denna finansiering ställer krav på EU att, som beskrivet ovan, vara öppet och transparent, samt redogöra och rapportera till både sina medlemsstater men också dess medborgare. Eftersom EU utgörs av både politiska och politiskt obundna representanter från medlemsstaterna kan det argumenteras för att EU till viss mån är underställt medlemsstaterna. Till följd av det blir öppenheten och transparensen av ytterligare vikt när det kommer till EU:s politikområden som i vissa områden går över nationella lagstiftningar. Alla politikområden som EU arbetar med påstås även vara inriktade mot allmänhetens nytta inom unionen vilket är varför EU betecknas som stat i denna uppsats och deras arbete som offentligt.

Följaktligen definieras EU som staten i den studerade marknadsreformen och kommer att undersökas utifrån offentligt ansvarsutkrävande.

4 Metod

4.1 Normativ metod

Uppreppningsvis ämnar följande uppsats att utreda förhållandet mellan normen av ansvarsutkrävande och det faktiska ansvarsutkrävande i en marknadsreform i EU. För att besvara vår frågeställning använder vi oss av en normativ metod där vi inledningsvis undersöker samt klargör genom teori hur ansvarsutkrävande utifrån en demokratisk mening bör se ut. Vidare kommer vi sedan att redogöra för empirin som beskriver hur ansvarsutkrävandet faktiskt skildras i det europeiska systemet ETS.

Vår normativa metod utgår från Björn Baderstens definition, i sin bok ”Normativ Metod - Att studera det önskvärda” (2006). Badersten förespråkar ett synsätt som förhåller sig till den normativa vetenskapsgrenen och den empiriska på samma vis. Författaren menar att de krav vi skall ställa på respektive metod inte bör skiljas särdeles mycket då premisserna för de båda disciplinerna är desamma. Vad som dock kommer att förändras är de svar som fås beroende på den vetenskapliga vinkeln och detta bör den skrivande ha i åtanke (Badersten 2006, s.5).

Den normativa metoden ämnar att problematisera samt resonera kring olika värdefrågor (Badersten 2006, s.5-8). Metoden kräver följaktligen ett värde, liksom de empiriska metoderna kräver en verklighet. Således anser vi det ytterst fördelaktigt att använda denna metod då det både finns ett värde, det vill säga ansvarsutkrävande, men också en (i verkligheten beskådad) företeelse såsom ETS. Enligt författaren bildar ett värde själva basen för hur någonting bör vara och genom en normativ metod kan denna preciseras.

För att värdet skall kunna analyseras enligt metoden på vetenskaplig basis bör värdet inte vara godtyckligt och får gärna rota sig i något samhällsorienterat. (Badersten 2006, s.21-23) Genom att synliggöra och diskutera begreppet ansvarsutkrävande genom teori vill uppsatsen visa på en intersubjektivitet i ämnet. Detta är även ett försök till en minimering av den normativa teorins största nackdel; skiljelinjen mellan vetenskaplig analys och eget tyckande. För en normativ metod är det därtill viktigt att formulera vilket slags värde uppsatsen arbetar med samt vilket perspektiv den har på etik (Badersten 2006, s.33). Uppsatsens värde *ansvarsutkrävande* har enbart ett värde när det ställs i förhållande till ett annat, vilket i det här fallet är begreppet *demokrati*. Ansvarsutkrävande har alltså inget egenvärde. Därtill anses det inte att ansvarsutkrävandet får sin vikt av de konsekvenser som följer, och följer således inte konsekvensetikens lagar. Snarare hävdar denna uppsats att värdet av ansvarsutkrävande ligger i den plikt som begreppet innefattar.

4.2 Avgränsningar och material

För att undersöka ansvarsutkrävande i en marknadsreform har en EU-driven marknadsreform valts. Ansvarsutkrävande i EU har varit väl omdiskuterat under en lång tid, men för att avgränsa denna uppsats kommer inte ansvarsutkrävande i EU att diskuteras. Snarare kommer ansvarsutkrävande att undersökas i en enskild marknadsreform som bär förutsättningar som kommer från EU:s natur såsom dess storlek och komplexitet. Detta innebär att EU inte kommer att behandlas i denna uppsats på annat sätt än utifrån sin roll som stat i marknadsreformen som beskrivet under stycket "begreppsdefinition".

För att ytterligare avgränsa denna uppsats kommer först och främst endast en marknadsreform, EU ETS, att undersökas. Anledning till detta är att ETS saknar motsvarande reformer som bär samma komplexitet och storlek vilket gör att ett utvidgande av reformer i empirin inte hade gett en mer rättvis bild. Utifrån de förutsättningarna kan därmed endast ansvarsutkrävande i den nämnda reformen

undersökas vilket betyder att bredare slutsatser om ansvarsutkrävande i marknadsreformer inte kommer att kunna dras. Med det sagt har vidare avgränsningar inom ETS gjorts för att kunna precisera undersökningens slutsatser.

Under tidens gång har systemet expanderat både i form av utsläpp som skall omfattas samt vilka sektorer och industrier som skall inkluderas av marknaden. Då flygindustrin tillkom till systemet år 2012 är denne fortfarande i pilotfasen och har därmed inte hunnit utvecklat samma mekanismer som resterande sektorer i systemet (EU ETS Handbook 2015, s.7). Således kommer uppsatsen att fokusera på energi- och industrisektor.

Slutligen är ETS ett pågående system som är uppdelat i faser (EU ETS Handbook 2015, s.5, 7). Detta resulterar i att den pågående fasen, vilket är fas tre, är den period som denna uppsats kommer att fokusera på. Med andra ord kommer ansvarsutkrävande att undersökas utifrån de mekanismer och karaktärsdrag som systemet bär i nuläget. Innan påbörjandet av nästa fas som börjar 2020 kommer fas tre att utvärderas av EU vilket kommer fungera som underlag för eventuella revideringar till fas fyra. Detta innebär att strukturen av systemet inte är klart för fas fyra och kan därför inte undersökas (EU ETS Handbook 2015, s.7). Dessa tidsramar resulterar även i vissa begränsningar i valet av material.

Då denna uppsats kommer att undersöka ansvarsutkrävande i en marknadsreform består materialet både av både primärt- och sekundärt material. För att förstå hur ETS är konstruerat har offentliga dokument från EU använts med ett fokus på de grundläggande lagar som ligger till grund. Som ett led i arbetet med öppenhet och transparens har EU släppt en handbok som saknar juridisk auktoritet, men som syftar till att förklara hur ETS är uppbyggt. Förutom information från både lagar och handbok har även officiella rapporter från EU använts.

Då ETS fortfarande är under uppbyggnad har fas tre inte hunnit utvärderas till fullo av EU vilket är varför det finns svårigheter med att undersöka ansvarsutkrävande i officiella dokument. Därför har vetenskapliga studier som undersökt ETS under den pågående fasen använts med syftet att skapa en helhetsbild av både systemets konstruktion och genomförande.

5 Teori

5.1 Demokratiskt ansvarsutkrävande

Demokrati är ett politiskt system där makten utgår från folket. En central princip i en demokrati är att folket inte är en egen entitet utan måste företrädas av representanter som i sin tur ska styra. Utifrån detta existerar därför ett system av ansvar där styrande ska kunna stå till svars inför de människor som de styr (Borowiak 2011; Warren 2014). Denna princip av ansvar är grunden till ansvarsutkrävande. Följaktligen har ansvarsutkrävande blivit ett antagande i en demokrati. Detta antagande är dock inte bara ett sätt att symbolisera demokratiska anspråk utan fungerar också som ett sätt att blotta demokratisk dysfunktionalitet (Borowiak 2011, s. 3-4). Med andra ord kan ansvarsutkrävande fungera som ett verktyg för politisk legitimitet.

Ett vedertaget perspektiv på demokratiskt ansvarsutkrävande tar ansats i tre konceptuella grunder. Först kan det argumenteras för att demokratiskt ansvarsutkrävande vilar på en, av medborgarna utvald, högsta auktoritet i det gällande området. Det innebär att det röstberättigade folket har en suveränitet där de styr genom att lägga sitt förtroende på vald auktoritet. Vidare kan det hävdas att demokratiskt ansvarsutkrävande är ett sätt för medborgare att utöva kontroll. Genom ansvarsutkrävande kan folket granska och kontrollera sina valda representanter och de styrande organen i samhället. Slutligen existerar en uppfattning om att denna kontroll och tillsyn fås genom formella institutionella medel, såsom exempelvis val och omröstningar. Sammanfattningsvis är

demokratiskt ansvarsutkrävande ett sätt för medborgare att övervaka sina auktoriserade representanter som i sin tur måste kunna stå till svars för sina beslut och agerande (Borowiak 2011; Warren 2014).

5.2 Offentligt ansvarsutkrävande

Med ansats i ovan resonemang teoretiseras ansvarsutkrävande som en social relation mellan minst två aktörer. Som nämnt tidigare kan offentligt ansvarsutkrävande beskrivas som fokuset på formellt och systematiskt ansvarsutkrävande gentemot allmänheten. Det vilar på principer om öppenhet där allmänheten har möjlighet till insyn i offentliga angelägenheter som exempelvis hur offentliga finanser spenderas eller hur offentliga institutioner betar sig. Denna relation behöver inte nödvändigtvis antyda en hierarkisk struktur där den ena aktören står över den andra. Snarare kan relationen vara dubbel på så sätt att en aktör kan vara skyldig att förklara sig i en instans medan samma aktör kan kräva ansvar i en annan (Borowiak 2011, s.7). Således kan ansvarsutkrävande vara en ömsesidig relation.

Vidare argumenteras det för att relationen mellan en aktör och ett forum vilar på tre element. Först och främst behöver aktören känna en plikt att informera forumet om exempelvis sitt agerande eller prestation. Plikten att informera blir av ytterligare vikt när det gäller misslyckanden eller incidenter då aktören inte bara behöver redogöra utan även rättfärdiga sitt agerande. Denna plikt kan antingen vara en formell eller informell plikt. Detta innebär att en aktör kan ha en formell skyldighet att redogöra till ett specifikt forum som exempelvis en övervakande instans eller en revisor. I kontrast kan ansvarsutkrävande vara informellt som exempelvis en aktör som kallar till presskonferens för att redogöra till ett forum (Bovens 2005, s.185; Bovens et al 2014).

Det andra elementet är forumets möjlighet att ifrågasätta aktören. Forumet måste ha en möjlighet att förhöra aktören för att kunna ifrågasätta aktörens uppförande och hur legitimt det är. Detta leder till det tredje elementet som är

forumets möjlighet att ge påföljder, eller sanktioner, till aktören till följd av aktörens uppförande. En negativ påföljd kan vara ett offentligt fördömande medan en positiv påföljd kan vara en belöning (Ibid.).

Sammanfattningsvis, för att en social relation ska klassas som ett fall av offentligt ansvarskrävande behöver aktören känna sig skyldig att offentligt förklara och rättfärdiga sitt uppförande till ett specifikt forum.

Fortsättningsvis vilar ansvarsutkrävande på vikten av både transparens och, som nämnt, möjligheten till påföljder. Transparens har blivit ett karaktärsdrag i en demokrati och ses som en nyckel i att motverka maktmissbruk i den offentliga sektorn (Meijer 2014, s.507). Förenklat kan transparens förklaras som medborgares möjlighet att både informeras och förstå då inget ansvar kan utkrävas utan vetskap och insikt om handlingen (Borowiak 2011). Det betyder att transparens kan syfta på en öppenhet om exempelvis agerande och avsikter. Det kan också syfta på en transparens i en relation där en aktör vill ha information om huruvida den andra aktören håller sig till en överenskommelse. I praktiken kan detta sig form genom exempelvis övervakning och granskning. Sammanfattningsvis kan transparens definieras enligt "tillgängligheten av information om en aktörs tillåtelse att låta andra aktörer övervaka och granska aktörens arbete och prestation" (Meijer 2014, s.511). Avsaknad av transparens där effekten av makt är synlig men källan till effekterna är diffusa eller oidentifierbara kan således resultera i en brist på ansvarsutkrävande (Borowiak 2011, s.7).

Vad som är rätt och fel i ett ärende är måhända ofta känt i samhället, men det medför inte konsekvent straffbarhet vid brott och illgärningar (Borowiak 2011, s.7). Att kunna stå till ansvar för något innebär alltså inte enbart att en har skyldigheten att förkunna om sina ageranden och stå till svars för dessa, utan även att kunna bli straffad och dömd för dem. I internationella sammanhang talas det ofta i termer om sanktioner, när demokratier vill göra en anmärkning på ett beteende hos en aktör. Teoretiker Mark Bovens, som vi vilar vår begreppsförklaring av ansvarsutkrävande på, talar om att straffbarhet även kan vara att just enbart dömas och anklagas utifrån sina handlingar. Det essentiella här är alltså måhända inte graden av straffbarhet, utan snarare själva möjligheten för

medborgare att kunna döma och straffa sina företrädare (Bovens 2007, s.451-452).

5.3 Marknadsreformer

Statligt drivna marknader kan skapa incitament för effektivitet genom konkurrens. Denna effektivitet skulle drivas av marknadsmekanismer såsom konkurrens och prismekanismer, men för att marknaden ska kunna få denna effektivitetsvinst skulle staten behöva specificera och övervaka verkställandet och prestationen på marknaden. Genom att skapa incitament för kostnadseffektivitet kan staten öka sin makt och inflytande eftersom att den statliga marknaden förändrar hur producenterna på marknaden arbetar. Denna typ av marknad påstås fungera till följd av en legalistisk struktur där det finns tydliga riktlinjer och kontroll, vilket minskar risken för både kostnadsinflation och nedbrytning av kvalitet i jämförelse med andra typer av marknader. Således behålls offentligt ansvarsutkrävande. Å andra sidan riskerar statligt drivna marknader att ha svårigheter med att uppnå verklig förändring i samhället (Gingrich, 2011, s.13-14).

Vidare argumenterar Gingrich (2011, s.8) för att det finns marknadsmisslyckanden och imperfektioner som riskerar att drabba statligt drivna marknader. Marknadsmisslyckanden kan vara externaliteter, där en transaktion mellan två parter kan påverka en tredje part, eller imperfekt information som nämndes ovan. På grund av sådana marknadsmisslyckanden påstår Gingrich att marknader som levererar statliga tjänster aldrig kommer kunna efterlikna den neoliberalistiska modellen av perfekt konkurrens i en marknad.

I kontrast påstår Trebilcock och Iacobucci (2003) att mekanismer för offentligt ansvarsutkrävande, såsom övervakning och kontroll, kan appliceras på den privata sektorn för att minska kostnaderna för marknadsmisslyckande. Detta riskerar dock att underminera de fördelar som den privata marknaden skulle föra med sig. Eftersom marknaden påstås vara så effektiv i att hantera ekonomisk information så skapas incitament för att låta marknaden vara separerad från staten i högsta

möjliga mån med undantag för de mest nödvändiga ingripandena. Med ansats i detta påstående så undermineras inte ansvarsutkrävande av avregleringar och privatisering eftersom marknaden effektiviserar statens ineffektiva och ekonomiskt slösande offentliga reformerna genom konkurrens.

5.4 Bovens ramverk om ansvarsutkrävande

För att kunna undersöka ansvarsutkrävande kommer Bovens (2007, Bovens et al 2014) ramverk för att analysera och värdera ansvarsutkrävande att användas. Ramverket tar ansats i ett antagande om att det finns en brist på ansvarsutkrävande i EU och syftar därför till att konstruera ett ramverk som systematiskt kan fastställa om ansvarsutkrävande finns och huruvida det finns brister i ansvarsutkrävandet eller inte. Med hjälp av detta ramverk kan ansvarsutkrävande identifieras i marknadsreformen EU ETS för att sedan undersökas.

Inledningsvis så beskriver Bovens (2007, s.454) fyra olika frågor som behöver ställas för att fastställa och klassificera offentligt ansvarsutkrävande. Den första frågan behandlar *vem ska rapportera/redogöra*, och syftar till vilken aktör som ska ställas till svars framför forumet. Den andra frågan blir därefter *vem som ansvar ska redogöras för*, det vill säga vilken typ av forum som aktören ska rapportera till. Den tredje frågan är *vad är det som ska rapporteras/redogöras*, och behandlar vilken information som ska delas mellan aktören och forumet. Slutligen berör den fjärde frågan *varför är aktören bunden till att rapportera/redogöra*. Denna fråga behandlar relationen mellan aktören och forumet, med fokus på relationens natur och bundenhet.

Efter att ha fastställt och klassificerat ansvarsutkrävande så flyttar Bovens (2007, s.462) fokus till vilka faktiska effekter som finns till följd av ansvarsutkrävandet och hur dessa effekter ska bedömas. I detta steg så kan otillräcklighet i ansvarsutkrävande antingen visa sig genom underskott av ansvarsutkrävande där det finns brister i hur ansvarsutkrävande är upplagt, eller

genom överskott av ansvarsutkrävande där det ansamlas en mängd mekanismer för ansvarsutkrävande vilket resulterar i ett dysfunktionellt arrangemang.

6 Empiri

6.1 Marknaden

Som nämnt i inledningen så har EU ETS en “cap-and-trade” struktur (EU ETS Handbook 2015, s.5; Europeiska Kommissionen 1). En “cap-and-trade” struktur innebär att EU har räknat ut den totala volymen av utsläpp som får avges från kraftstationer, fabriker och andra fasta installationer inom ETS. År 2012 anslöt sig flygsektorn till ETS och står fortfarande i en infasningsperiod vilket är varför den sektorn ej kommer att behandlas i samma mån som de andra sektorerna. Denna volym begränsas av en “cap” vilket motsvarar att maxtak och det är volymen inom denna “cap” som talar om hur många utsläppsrätter som ska finnas. En utsläppsrätt motsvarar rättighet att släppa ut ett ton koldioxid, växthusgas eller motsvarande gas med samma effekt. Dessa utsläppsrätter delas ut på två olika sätt; gratis tilldelning eller genom auktion, vilka kommer att förklaras senare i texten.

Inom denna “cap” sker “trading”, eller handlande, med utsläppsrätter (EU ETS handbok). Handel med utsläppsrätter betyder att både deltagare i ETS samt externa aktörer som specificeras under “Handel med utsläppsrätter” kan handla med utsläppsrätter som en valuta inom ETS. Då handlandet sker inom den tillåtna volymen som bestämts av “capen” så håller sig utsläppet inom den förutbestämda gränsen. Detta resulterar i att deltagare som håller sina utsläpp på en låg nivå får ett överskott av utsläppsrätter och kan sälja dessa till andra deltagare eller sätta rätterna på en “utsläppsbank” till kommande år. Det betyder att deltagare, som har

svårigheter att hålla sig inom deras köpta utsläppsrätter, antingen kan köpa utsläppsrätter från andra deltagare eller investera i att reducera sina utsläpp. Enligt EU görs det valet utifrån relativa kostnader för deltagarna vilket skulle innebära att utsläpp minskas där det är mest kostnadseffektivt (Europeiska Kommissionen 2).

Utifrån denna marknadsstruktur så minskar den tillåtna "capen" för utsläpp varje år vilket betyder att antalet utsläppsrätter också minskar. I teorin innebär detta att deltagarna får en möjlighet att långsamt anpassa sina utsläpp för att möta det övergripande målet för EU:s koldioxidutsläpp (EU ETS handbok 2015).

I början av varje fas utformar medlemsstaterna en plan för allokering som innefattar detaljerad information om existerande och planerade installationer i deras respektive länder, kallad National Implementation Measures (NIM) (EU ETS Handbook 2015). Varje år under den pågående fasen auktioneras och delas utsläppsrätter ut till deltagarna i ETS med ett lägre antal tillgängliga rätter än året innan. I slutet på året återlämnar deltagarna en utsläppsrätt för varje ton utsläpp de gjort under det gångna året. Om en deltagare misslyckas med att överlämna utsläppsrätter i tid eller saknar utsläppsrätter för de utsläpp som gjorts riskerar deltagaren påföljder. Påföljden motsvarar en avgift på £100 per ton utsläpp (EU ETS handbook 2015). Avgiften befriar inte deltagaren från utsläppsrätterna utan deltagaren har fortfarande en skyldighet att lämna över de saknade utsläppsrätterna under kommande kalenderår. Enligt EU resulterar detta i att volymen för utsläpp hålls inom det förutbestämda taket.

6.2 Deltagarna

Som beskrivet i inledningen har EU ETS sin grund i The Single European Act (OJ L169) som utökade EU:s befogenheter inom bland annat miljöområdet. Denna ändring innebar att EU har delad befogenhet avseende miljöområdet (OJ 115). Eftersom att ETS är en miljölag så beslutas detta direktiv på EU-nivå snarare än medlemsstaternas nivå med indirekt effekt innebärande att medlemsstaterna

behöver anpassa nationell lagstiftning till direktivet (EU ETS Handbook 2015, s. 9). Medlemsstaterna har i uppgift att övervaka antalet anläggningar som bedriver en verksamhet vars utsläpp omfattas av ETS. Dessa anläggningar behöver ett tillstånd från behörig myndighet i landet för att få bedriva sin verksamhet såvida anläggningen inte omfattas av ett tillfälligt undantag (2003/87/EG, artikel 4). Det betyder att ansvar ligger på medlemsstaterna att se till att inga anläggningar bedriver en verksamhet med utsläpp som omfattas av ETS utan tillstånd. De anläggningar med tillstånd utgör deltagarna i EU ETS. Slutligen är även tre EFTA (European Free Trade Association) länder deltagande i EU ETS: Island, Liechtenstein och Norge.

6.3 Handel med utsläppsrätter

Handel med utsläppsrätter är en av de främsta karaktärsdragen för “cap-and-trade” och innebär att deltagare kan handla med utsläppsrätter inom varje fas i systemet . Först och främst är handeln ett verktyg i bestämmandet av prismekanismen. Då deltagarna antingen kan handla utsläppsrätter genom auktion, få de tilldelade utan kostnad eller byta med varandra skapas ett jämviktspris vid vilken priset för utsläpps sätts. Utifrån detta argumenterar EU att det skapas en flexibel kostnadseffektivitet där priset för utsläppsrätterna motsvarar balansen mellan utbud och efterfrågan och gör att utsläpp minskar där det kostar minst (EU ETS Handbook 2015, s. 5).

Som tidigare nämnt allokeras utsläppsrätterna varje år till deltagarna genom antingen auktion eller gratis tilldelning. I fas tre, den nuvarande fasen som pågår till 2020, är huvudmetoden för allokering auktion. EU har valt att dela upp utsläppsrätterna där en viss mängd är öronmärkta till flygsektorn medan resterande rätter fördelas på andra sektorer. Nedan kommer endast resterande sektorer att behandlas (EU ETS 2015, s. 4-5).

Auktion av utsläppsrätter står för ungefär hälften av allokeringen av utsläppsrätter och den portionen förväntas öka varje år. Av den andel utsläppsrätter som ska auktioneras ut, auktioneras 88% av rätterna ut av medlemsstaterna medan resterande 10% distribueras till fattigare medlemsstater och 2% till nio medlemsstater som i fas ett uppnådde en 20% reduktion av utsläpp (Europeiska Kommissionen 3). Själva auktionerna hålls av auktionsplattformar som har utsetts av medlemsstaterna. För att ha möjlighet att buda på auktionerna så behöver auktionsdeltagarna ha ett registrerat konto i ETS. För att kunna ansöka om ett konto på auktionsplattformarna behöver man antingen vara ETS operatör, agent som agerar på uppdrag, offentlig institution, investmentfirma eller kreditinstitution som regleras under EU lag. I teorin innebär det att vem som helst som tillhör en grupp av de nämnda aktörerna kan ansöka om att buda på auktionerna, men i praktiken är det mestadels deltagarna som ingår i ETS och finansiella mellanhänder som handlar (EU ETS Handbook 2015, s.69).

Den generella frekvensen för auktioner sker veckovis på olika auktionsplattformar (EU ETS Handbook 2015). Auktionerna är utformade enligt enkla rundor, dolda bud och enhetlig prisauktion. Detta resulterar i att priset på utsläppsrätterna i den auktionen blir priset där efterfrågan möter utbud i den specifika auktionen. Deltagarna som vinner auktionen är de som placerat bud vid clearingpriset eller ovanför, men alla deltagare betalar sedan samma clearingpris för utsläppsrätterna oavsett vad de specificerade i sina bud.

Förutom auktion kan utsläppsrätter även allokeras genom gratis tilldelning (Europeiska Kommissionen 4). Gratis tilldelning av utsläppsrätter är en metod för allokering som görs mer intensivt i vissa industriella sektorer för att göra en progressiv övergång till auktionering. Dessa utsläppsrätter allokeras ut enligt en "benchmark". Förenklat kan "benchmark" förklaras som en referensnivå. Referensnivån räknas ut från den genomsnittliga utsläppsnivån från de 10% mest effektiva installationerna inom varje sektor. Enligt EU leder detta till att de mest effektiva installationerna får utsläppsrätter som är tillräckliga för att räcka deras utsläpp inom ETS, medan ineffektiva installationer i samma sektor antingen behöver reducera sina utsläpp eller köpa fler utsläppsrätter.

Ett tredje sätt att anskaffa sig utsläppsrätter är genom direkt handel mellan köpare och säljare (EU ETS Handbook 2015, s. 69-71). Denna direkta handel sker mellan någon av aktörerna som har ett registrerat konto och kan alltså vara både deltagare eller externa aktörer. Transaktionen är en möjlighet för deltagare som har ett överskott av utsläppsrätter att sälja deras överskott till andra deltagare som har ett underskott. Deltagare med ett underskott har då, som tidigare nämnt, ett val att antingen försöka minska deras utsläpp eller köpa utsläppsrätter. Då priset regleras av det aktuella dagspriset betalar köparen marknadspriset samtidigt som transaktionen registreras av ETS vilket gör att transaktionen bidrar till den dynamiska prismetoden. Enligt EU skulle detta val göra att utsläpp minskar på de anläggningar där det är billigare att minska utsläppen än att köpa fler rätter (EU ETS Handbook 2015).

I början av fas tre fanns ett överskott av nästan 2 miljarder utsläppsrätter som hade ackumulerats efter fas två. Detta var ett resultat av en lägre efterfrågan på utsläppsrätter till följd av finanskrisen, ett inflexibelt utbud av utsläppsrätter samt import av internationella krediter (European Environment Agency 2016, s. 73) För att kortsiktigt hantera överskottet förskjuts 900 miljoner utsläppsrätter till fas fyra.

6.4 Marknadsövervakning & sanktioner

Då ETS ständigt växer och utvecklas reviderar och bearbetar EU tillsynen över marknaden kontinuerligt. Förutom The Single European Act (SEA) från 1986, regleras lagstiftningen kring marknaden inom ETS främst av Market Abuse Regulation (MAR) samt Markets in Financial Instruments Regulation (MiFIR). Då ETS är baserad på klimatrelaterade förordningar och lagar så faller den inom den europeiska makten och är överstatlig. Regulationer för denna är således inte fastställda på nationell nivå.

Market Abuse Regulation, eller Marknadsmissbruksförordningen på svenska, fastställer ett regelverk kring marknadsmanipulation och insiderhandel men även

åtgärder för hur man skall förhindra och motverka eventuellt marknadsmissbruk. Förordningen förkunnar alltså att det är förbjudet att ägna sig åt insiderhandel eller marknadsmanipulation och kräver bland annat att den emittent som eventuell insiderinformation skulle beröra, skall ge vidare denna information till allmänheten för total transparens och offentliggörande. (2014/596/EU) Markets in Financial Instruments Regulation reglerar vidare kring offentliggörandet av handelsuppgifter och transparens vid handelsplatser (2014/600/EU).

Det är den europeiska kommissionens uppdrag att se till att lagstiftning följs av medlemsländerna. Om en medlemsstat ej förhåller sig till någon av lagarna, kan kommissionen utöva sanktioner enligt de förordningar som reglerar eventuell överträdelse. Kommissionen kan därtill ta ärendet vidare till Europeiska Unionens Domstol (ECJ), vilken har i uppgift att utreda brott mot EU:s lagar. (EU ETS Handbook 2015:11)

Även i Marknadsmissbruksförordningen, finns förslag på eventuella administrativa åtgärder och sanktioner om bestämmelser i dokumentet gällande marknadsmissbruk skulle överträdas. Samtliga medlemsländer skall, enligt nationell rätt, föreskriva att alla myndigheter som berörs av ärendet, skall ha möjlighet att vidta administrativa sanktioner ifall föregående artiklar kränks. De nationella myndigheterna skall ha befogenheten att utföra antalet åtgärder. Myndigheterna har rätt att utföra en offentlig varning om vad som har hänt samt om vem som bär ansvaret kring överträdelsen samt att återkalla ett värdepappersföretags befogenheter och auktorisation. Som tidigare förklarat, kan en sen överlämning av utsläppsrätter eller en brist av utsläppsrätter för de utsläpp som gjorts ge aktören en avgift på £100 per ton utsläpp (2014/596/EU).

För ytterligare transparens och säkerhet, spåras handeln av utsläppsrätter via de register som får eller säljer utsläppsrätter, men även genom EU Transaction Log (EUTL). Systemet bokför samtliga transaktioner som förs genom EU:s registersystem. EU:s registreringssystem innefattar samtliga konton från medlemsstater till företag eller enskilda personer, som äger allokeringar eller berättigade krediter. (EU ETS Handbook 2015:70,72)

7 Analys

7.1 Bovens ramverk

Ovan har marknadsreformen ETS har beskrivits utifrån sitt system och sin struktur. Med ansats i empirin kommer vi att applicera det teoretiska ramverket i syfte att diskutera och analysera kring hur reformen förhåller sig till ansvarsutkrävande i en demokratisk mening. Ramverket utgår från Bovens fyra frågeställningar för att identifiera offentligt ansvarsutkrävande och avslutas sedan med en diskussion.

Vem ska rapportera/redogöra?

I den ansvarsutkrävande relationen behövs en aktör som är skyldig att svara till ett forum. En grundläggande princip i ett demokratiskt system är att folket väljer representanter som ska företräda medborgarnas intressen. Det betyder att när representanterna gör en reform är det representanterna som måste kunna stå till svars för sina beslut och agerande vilket gör representanterna till aktören. När det kommer till offentliga organisationer eller institutioner kan denna aktörsroll vara svår att urskilja. Detta försvåras ytterligare när den organisationen eller institutionen gör en marknadsreform, vilket öppnar för frågan: vem är aktören som är skyldig att svara till forumet?

I en demokrati baserar sig ansvarsutkrävande på ett system där folket företräds av representanter och där representanterna ska kunna stå till svars inför de människor som de styr. Således kan staten identifieras som aktör i en demokrati. En demokratisk reform som görs av staten bär karaktärsdrag av offentligt ansvarsutkrävande då den berör offentliga angelägenheter och kan antingen finansieras av offentliga fonder eller inneha offentliga privilegier. Det betyder att i en demokratisk reform kan medborgare ställa staten till svars för reformen vilket resulterar i att staten blir aktören.

Som nämnt i begreppsdefinitionen så definieras EU som en "stat" i denna uppsats utifrån sin offentliga roll. Det betyder att EU står till svars inför sina medlemsstater och, i ett senare led, medlemsstaternas medborgare. Det finns dock en grad av komplexitet i EU till följd av dess mellanstatliga uppbyggnad vilket gör att systemet för ansvarsutkrävande kompliceras utifrån relationer mellan aktörer. Genom att applicera offentligt ansvarsutkrävande på relationen mellan EU och medlemsstaternas medborgare kan EU identifieras som en aktör. Detta beror på att relationen vilar på en plikt där EU har formella skyldigheter att rättfärdiga sitt beteende till medborgarna då EU, till viss del, regleras genom folkval samt finansieras genom medlemsstaters avgifter. Baserat på det resonemanget kan EU som stat identifieras som den stora aktören i ETS då EU har som har plikt att redogöra för medborgarna men också innehar mandat att införa en marknadsreform. Med andra ord, i relationen mellan medborgarna och EU är EU aktören.

Å andra sidan är ETS en marknadsreform där medlemsstaternas nationella anläggningar och installationer är deltagare. Detta deltagande är inte frivilligt utan omfattas av direktiv från EU vilket betyder att deltagarna är bundna att vara med i systemet vilket övervakas av medlemsstaterna. Deltagandet sker på en konstruerad marknad som EU har skapat med målet att minska koldioxidutsläppet inom EUs gränser. Som en konsekvens av detta har medlemsstaterna en skyldighet att övervaka sina nationella anläggningar och installationer på direktiv från EU.

Vidare kan en aktör vara både aktör och forum i olika ansvarsutkrävande relationer, kan det argumenteras för att deltagarna blir aktören gentemot EU, som

i sin tur blir ett forum. Anledningen till detta är att medlemsstaterna har en formell, legal skyldighet att redogöra till EU avseende deltagarna, men det är deltagarna som har en formell plikt att redogöra för sina utsläpp, möta möjligheten att ifrågasättas utifrån sitt uppförande och riskera påföljder om de inte uppför sig. Medlemsstaterna skulle i den relationen vara en övervakande instans, det vill säga ett verktyg för EU att granska och övervaka de deltagande länderna.

I samma resonemang kan allokering av utsläppsrätter tas upp. Genom införandet av ETS förflyttar staten ansvaret för att reglera koldioxid till deltagarna och stannar som finansiär. EU allokera utsläppsrätter mellan deltagarna vilket resulterar i att deltagarna själva handlar med rätterna men under uppsyn av EU. Det innebär att EU har konstruerat en marknad vars syfte är att låta marknadsmekanismer öka effektivitet, men under en övervakning och granskning av staten. Konsekvensen av detta blir att deltagarna agerar på en marknad som ska likna fri handel, men är som sagt fortfarande skyldiga att stå till svars gentemot EU och kan riskera påföljder.

I kontrast kan det även argumenteras för att EU fortfarande är aktören i marknadsreformen då det är en reform som är gjord av EU. Det vill säga att EU fortfarande står till svars gentemot sina medborgare för vad som händer i deras marknadsreform då det är de som instiftat den. Utifrån detta resonemang kan det påstås att en aktör kan ha flera relationer där den ska redogöra för sig själv i en relation medan den i en annan relation har rätt att kräva redogörelse.

Komplexiteten i att identifiera aktören kan påstås härstamma från en brist på transparens. ETS är ett komplext system med många inblandade aktörer i systemet vilket innebär att det blir ett system med många lager. Det finns en inbyggd komplexitet i att det är en marknadsreform som konstruerats för att ge deltagarna en grad av frihet för att reglera sina utsläpp. Samtidigt är det en marknadsreform som gjorts av en stat vilket betyder att staten har en plikt att rapportera kring sitt uppförande och öppna upp för en transparens gentemot sitt forum. Men utifrån EU:s struktur blir det svårare att identifiera vilka aktörer som är inblandade.

Vem ska ansvar redogöras för?

Enligt ovan resonemang behöver aktören en part att svara mot för att en ansvarsutkrävande relation ska existera. Offentligt ansvarsutkrävande baserar sig därför på att en aktör har plikten att rapportera och redovisa för sina ageranden och handlingar för någon annan. I en demokrati med offentligt ansvarsutkrävande skulle den andra parten bestå av den befolkning som demokratin styr över vilket leder till frågan: Vem är forumet som aktören är skyldig att redogöra för?

I ETS är denna urskiljning av forumet inte lika klarsynt och lättbegripligt. Å ena sidan är systemet i grund och botten en viktig hörnsten i EU:s klimatpolitik, det vill säga i den politik som medlemsstater tillsammans skapat och i den politik som folkvalda eller folkligt representerade politiker arbetar för att tackla ett nationsöverskridande uppdrag. Till viss mån skulle det kunna påstås att forumet, som ansvar skall redogöras för, utgörs av de människor som givit politisk makt åt de verksamma inom EU:s organ. En marknadsreform som EU ETS är, som tidigare omtalats, tämligen unik av sitt slag. Det finns således ett ansvar att förkunna för medlemsstaterna och därmed för medborgarna, om vad som händer i systemet vilket gör medlemsstaterna och medborgarna till ett forum som EU kan ställas till svars inför.

Å andra sidan kan vi betrakta de deltagare som givit upp en del av sitt självbestämmande genom att bli en del av ETS, som ett forum. Samtliga deltagare, industrier och företag som följer systemets hänvisningar låter sig regleras genom att fortsätta sin verksamhet inom det geografiska området och skulle därmed kunna ses som ett forum berättigat till den ansvarande aktörens redovisningar.

Som fastställt i ovan fråga kan EU följaktligen ses som en aktör, men utifrån det offentliga ansvarsutkrävandets tre element kan även EU agera forum i relation till deltagarna i marknaden. De deltagande anläggningarna har genom legala förbindelser en plikt gentemot EU. I ETS är man fri att handla aktörer emellan och skära ner på sina utsläpp där det kostar minst för det egna företaget att göra så. Med denna frihet kommer därmed en plikt för deltagarna att hålla sig till reglerna och exempelvis inte syssla med marknadsmissbruk i form av insiderhandel. Genom lagstiftning har EU och dess medlemsstater därför möjlighet att kontrollera allt som sker och således också kräva påföljder när en

deltagare misskött sig. Det betyder att deltagarna behöver svara gentemot EU som, i sin tur, behöver svara inför medborgare.

Vad ska redogöras?

Nu när det är identifierat att det finns en aktör och det finns ett forum som aktören är skyldig att informera till kan det fastslås att det finns en relation. Denna skyldighet att informera är en grundläggande princip i offentligt ansvarsutkrävande och grundar sig i en norm om öppenhet där allmänheten ska ha möjlighet till insyn. Enligt en demokratisk syn är insynen viktig på grund av att aktören säger sig agera i allmänhetens intresse och representera forumet, men för att kunna ställa aktören till svars måste forumet kunna se och förstå vad som händer. För att kunna göra detta behöver forumet veta vad som händer vilket leder till frågan: Vad är det för information som ska redogöras?

I en offentligt ansvarsutkrävande relation mellan staten och medborgarna har det tidigare fastställts att staten är aktören och medborgarna forumet. Utifrån antagandet om att staten agerar i allmänhetens intresse har de också blivit betrodda med att förvalta exempelvis offentliga fonder. Detta innebär att staten har, genom sin ansvarsutkrävande relation, en skyldighet att informera om sitt uppförande vilket kan beröra hur offentliga fonder har spenderats. Med andra ord är information om förvaltning av offentliga fonder en viktig information mellan staten och medborgarna, i synnerhet när det gäller misslyckanden eller incidenter. Ett genomgående tema i denna uppsats är möjligheten för forumet att kunna ge påföljder till aktören. Men för att kunna göra detta behöver medborgarna inte bara ha information utan de måste även förstå den och ha insikt. Det betyder att staten inte bara ska informera om hur offentliga fonder spenderas på ett transparent sätt, utan det ska också framföras på ett sätt som medborgarna förstår då inget ansvar kan utkrävas utan förståelse eller insikt.

Som fastställt kan flera relationer om ansvarsutkrävande identifieras i systemet kring ETS och EU, men till att börja med tar frågan om information ansats i relationen mellan EU och medborgarna. Enligt begreppsdefinitionen definieras EU som en stat i denna uppsats utifrån ett antal karaktärsdrag och däribland sin finansiering genom medlemsstaternas avgifter. Utifrån ett offentligt

ansvarsutkrävande betyder det att EU har en skyldighet att informera medlemsstaterna och, i ett senare led, medborgarna om hur pengarna förvaltas i den valda marknadsreformen. Detta innebär ett krav på transparens över hur ETS är uppbyggt, hur mycket pengar som omsätts i reformen och vart pengarna tar vägen. Vikten av denna transparens understryks av det faktum att ETS motiveras genom sitt påstådda bidrag till minskningen av koldioxid, vilket betyder att de måste informera om hur fonder förvaltas för att öka allmänhetens nytta.

Samtidigt som kravet på EUs plikt att informera om finansieringen kring ETS till medborgarna finns även en hög omsättning av information i själva marknadsreformen och i relationen mellan EU och deltagarna. All handel med utsläppsrätter ska övervakas och granskas av EU och det finns ett krav på transparens över hur transaktionerna i både auktionerna och överföringen mellan deltagarna går till. Detta förstärks ytterligare av utsläppsrätternas årscykel. I och med att EU inleder året med att fastställa hur många utsläppsrätter som kommer att släppas under den kommande "capen" vet både EU och medborgare hur mycket som det maximalt kommer att släppas ut under det kommande året. Under året sker transaktioner av utsläppsrätter både på offentliga plattformar som auktioner, men också mellan deltagare som sedan redovisas offentligt. I slutet på året lämnar deltagarna in utsläppsrätter motsvarande den mängd utsläpp de gjort under året vilket betyder att det finns en granskning av varje deltagares utsläpp, de pengar som varit i omsättning och huruvida deltagaren har hållit sig till inom sina rätter.

Denna information om hur mycket pengar som har utbyttts och hur mycket deltagarna har släppt ut i relation till hur mycket de avsett att släppa ut måste redogöras för EU. Det betyder att i den ansvarsutkrävande relationen mellan EU, som forum, och deltagarna, som aktör, behöver information om förvaltning av utsläppsrätter redogöras inför EU. Denna information ligger till grund för att EU ska kunna ifrågasätta deltagarna och ge eventuella påföljder om deltagarna inte hållit sig inom den förväntade utsläppsgränsen.

Ovan information om hur marknaden sköter sig är av betydelse för relationen mellan EU och medborgare också. Då ETS är en konstruerad marknad som överses av staten kan det argumenteras för att staten är den ansvariga för

marknadsreformen gentemot medborgarna. Det betyder att information om hur marknaden sköter sig och huruvida deltagarna når upp till de förväntningar som satts behöver vara tillgänglig för medborgare. Den informationen blir sedan grunden för medborgarna att kunna ifrågasätta EU och deras marknadsreform för att i sin tur kunna ge eventuella påföljder till EU.

Sammanfattningsvis kan två informationskanaler urskiljas. Den första avser relationen mellan EU och medborgare där information om hur offentliga fonder spenderas och hur marknadsreformen förvaltas ska redogöras inför medborgare. Den andra avser relationen mellan EU och deltagare där information om huruvida deltagarna håller sig inom det, av EU, fastställda spannet för utsläpp ska redogöras inför EU.

Varför är aktören bunden till att redogöra?

Slutligen ankommer vi till ärendet av vilken anledning aktören är skyldig att redogöra för ett forum. Detta är ett fall som är beroende av den sociala relationens natur i ärendet och vilken bundenhet som existerar aktörerna emellan. När både forum och aktör är givna, och vad som skall ansvaras för är överskådligt förflyttar sig alltså teorin till frågan om: varför är aktören skyldig att rapportera?

EU och dess system är, som ovan beskrivet, bundna till medborgarna genom medlemsstaterna. Finansieringen av ETS, från struktur till allokeringar, har i någon utsträckning sina rötter i medborgarnas kapital, måhända både i pengar och makt. Således har EU en koppling till allmänheten. Genom transparens och öppenhet gällande de cirkulerande allokeringarna, koldioxidutsläppen och lagstiftningen ges forumet, i det här fallet medborgarna, möjligheten till insyn samt ifrågasättande. Det kan argumenteras för att EU då känner sig bundna till att följa medborgarnas intresse. Men en kan även resonera kring om EU väljer att upprätthålla ansvarsutkrävandet av egen fri vilja. Ansvarsutkrävande har blivit ett grundantagande för demokrati, då demokratin bygger på principen om att folket behöver representanter samt att dessa därmed skall kunna stå till svars. Ansvarsutkrävande har således blivit en måttstock eller ett medel för att påvisa god demokrati, men också för att finna dysfunktionalitet i en demokrati. För att erhålla politisk legitimitet kan ansvarsutkrävande därmed vara ett verktyg.

Även marknaden inom ETS är bunden att redogöra för sina handlingar, dock ej till medborgarna i första hand, utan till EU. Genom lagstiftningar som sätter regleringar och skyldigheter för deltagarna, skapas en bundenhet aktörerna emellan och en plikt för deltagarna i marknaden att redogöra för sina handlingar. Genom att ha skapat ett system som ETS med handelsmetoder som sker i öppenhet och tydliga riktlinjer, som exempelvis offentliga auktioner eller avtal som måste inrapporteras, ges EU insyn och övervakning av vad som händer. Således har EU också möjligheten att vidta åtgärder om en deltagare inte uppfyller kraven.

Om ett företag eller organisation överskridit de regleringar som existerar, såsom exempelvis marknadsmissbruk eller för få utsläppsrätter i förhållande till sina koldioxidutsläpp, har EU möjlighet att utföra administrativa sanktioner i form av offentliga uttalanden eller böter av olika slag. Detta är alltså EU:s rätt, utifrån ett demokratiskt ansvarsutkrävande, men återigen även en skyldighet vidare till sitt forum, det vill säga medborgarna. Som företrädare för allmänheten har EU en skyldighet att rapportera och medborgarna möjligheten till insyn. Genom transparens och öppenhet vid aktörer som misskött sig på marknaden som EU ansvarar för i förhållande till medborgarna, har dessa möjlighet till inblick och att kritisera.

7.2 Diskussion

Efter att ha applicerat det teoretiska ramverket kan vi urskilja två viktiga relationer gällande ansvarsutkrävande. Den första relationen utgår från EU som aktör med en skyldighet att redogöra inför medlemsstaternas medborgare som i sin tur agerar forum. I kontrast utgår den andra relationen från att deltagarna i ETS har en plikt att redogöra inför EU, vilket betyder att EU:s roll skiftar från att vara aktör till att bli ett forum medan deltagarna blir en aktör. Dessa relationer kan identifieras som distinkta i ett större system av ansvarsutkrävande i EU där relationer överlappar varandra vilket innebär att de olika parterna kan inneha

dubbla roller som både aktör och forum gentemot varandra och andra parter i systemet.

En av de största drivkrafterna bakom marknadsisering har varit att marknadsmechanismer skulle effektivisera genom konkurrens. Det finns dock inga garantier för att en marknadsreform inte skulle kunna falla vilket sätter krav på att staten, som ansvarig för marknadsreformen, behöver sätta strukturer och riktlinjer för att kunna kontrollera marknaden. Det betyder att i fallet av ETS kan EU identifieras som den största aktören i ett system av ansvarsutkrävande relationer. Genom att applicera statlig övervakning och kontroll på en marknad skulle staten fortfarande vara den part som är främst ansvarig om marknaden misslyckas och skulle därmed kunna ställas till svars. Utifrån det resonemanget skulle offentligt ansvarsutkrävande existera i ETS.

Å andra sidan kan en alltför kontrollerande och övervakande stat göra att marknaden inte blir så effektiv som väntat vilket skulle resultera i att verklig förändring inte uppnås. Detta illustreras i det överskott av utsläppsrätter som ackumulerats sedan fas två. Det är ett exempel på hur EU kontrollerat och övervakat marknaden till den gräns att den inte varit självreglerande utan det har ackumulerats en mängd utsläppsrätter som riskerar att underminera handeln. Följaktligen skapas en balansgång i en marknadsreform där marknaden riskerar att misslyckas om staten har en hög grad av kontroll, samtidigt som kontrollen behövs för att kunna kräva ansvar.

Vidare har ETS en betydande komplexitet till skillnad från en nationell marknadsreform. Det betyder att den är mer sårbar för externaliteter som exempelvis en informationsasymmetri vilket både kan påverka relationen mellan EU och deltagarna, respektive EU och medborgarna. Till följd av den typen av marknadsmisslyckanden kan offentligt ansvarsutkrävande försvåras då information är en grundpelare i ansvarsutkrävande för att kunna ställa en aktör till svars. Om exempelvis informationsasymmetri finns mellan EU och deltagarna så minskar transparensen i relationerna. Konsekvensen av detta skulle vara att EU möter svårigheter att ställa deltagare till svars eftersom att informationsasymmetrin inte motverkas tillräckligt av den statliga övervakningen och kontrollen. Således finns brister i det offentliga ansvarsutkrävandet.

Detta kan illustreras genom vikten av transparens. För att ansvarsutkrävande ska kunna existera kan inte aktören, eller medborgarna, bara se effekterna av maktutövandet utan behöver också se eller kunna identifiera källan till det. Följaktligen kan demokratiskt ansvarsutkrävande vara ett sätt att synliggöra demokratisk dysfunktionalitet om forumet inte kan identifiera aktören. I ETS är inte aktören omöjlig att identifiera utifrån antagandet om att en aktör kan ha flera relationer, men det tyder på en demokratisk dysfunktionalitet att relationerna saknar klara strukturer för vem som har skyldighet gentemot vem. På grund av ETS relativt nya introduktion finns det förbättringsområden kring tydliggörande av vem som är aktör i den marknadsreformen. Dock, utifrån de mekanismer för ansvarsutkrävande som finns i reformen idag kan en brist av transparens urskiljas vilket i sin tur försvårar möjligheten att identifiera vem som ska ställas till svars om ETS fallerar. Utifrån detta kan det argumenteras för att ETS har brister i sitt offentliga ansvarsutkrävande.

8 Slutsats

För att återknyta till uppsatsens frågeställning har denna uppsats haft ett syfte att undersöka vad som händer med ansvarsutkrävande i en demokratisk mening vid en marknadsreform. Med ansats i ett normativt angreppssätt har denna uppsats tagit hjälp av ett teoretiskt ramverk för att identifiera ansvarsutkrävande i den politiska marknadsreformen ETS. Genom att undersöka ETS i förhållande till en normativ konstruktion av offentligt ansvarsutkrävande har två distinkta relationer av ansvarsutkrävande kunnat identifieras. Dessa två relationer synliggör EU som både som aktör och som forum.

Att identifiera vem som är aktör är dock ingen självklarhet vilket illustreras i fallet av ETS. ETS är en marknadsreform som gjorts av EU vilket sätter både reformen och relationen i ett komplext system av ansvarsutkrävande där det finns flera aktörer och forum att ta hänsyn till. Denna komplexitet riskerar att resultera i att grundläggande principer för ansvarsutkrävande såsom öppenhet och transparens faller mellan stolarna. För att kunna utkräva ansvar behöver medborgare kunna urskilja vem som är aktör i ETS och som denna undersökning visar är det inte en enkel uppgift.

Utifrån teorin om offentligt ansvarsutkrävande skulle EU vara den största aktören då den utifrån demokratiska strukturer skulle vara ansvarig för marknadsreformen. Detta kan understrykas av EU:s arbete med att övervaka och granska ETS vilket innebär att mekanismer för offentligt ansvarsutkrävande appliceras på en marknad. Men utifrån marknadsreformens omfattning där medlemsstaterna har en omfattande roll skapas ett system av relationer där transparensen och öppenheten får betala priset. Om det finns brister i transparens till följd av en komplexitet som leder till att aktören är svår att identifiera kan forumet inte ställa aktören till svars. Med andra ord kan begränsningar i insyn och möjligheten att få information leda till ett underskott av ansvarsutkrävande i ETS.

Sammanfattningsvis visar denna uppsats på att ansvarsutkrävande i ETS kan existera utifrån villkoret att mekanismer för offentligt ansvarsutkrävande finns i reformen. Men det kräver också en balans mellan staten som kontrollerande instans och marknaden som konkurrerande och självreglerande. För att ansvarsutkrävande ska finnas måste staten behålla en grad av granskning och övervakning av marknaden, men en allt för reglerad stat riskerar att inte skapa verklig förändring vilket skulle göra ETS verkningslös.

Referenser

Författningar & EU-dokument

Europeiska Kommissionen, *Grönbok - om handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska Unionen*, COM (2000) 87 final av den 8 februari 2000

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 *om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG*

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101/EG av den 19 november 2008 *om ändring av direktiv 2003/87/EG så att luftfartsverksamhet införs i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen*

Europaparlamentets och rådets förordning 2014/596/EU av den 16 april 2014 *om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG*

Europaparlamentets och rådets förordning 2014/600/EU av den 15 maj 2014 *om marknader för finansiella instrument och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012*

Europaparlamentets resolution 2011/2095(INI) av den 15 mars 2012 *om färdplan för ett konkurrenskraftigt utsläppsnålt samhälle 2050*

OJ L169, 29.06.1987, p.1-87

OJ 115, 09.05.2008, p.50

Litteratur

- Badersten, Björn, 2006. *Normativ metod. Att studera det önskvärda*. Studentlitteratur AB
- Bardouille, C. Nand, 2010. The transformation of governance paradigms and modalities insights into the marketization of the public service in response to globalization. *The round table* 89 (353): 81-106
- Berndt, Christian, 2015. Commentary. *Environment and Planning* 47: 1866-1872
- Bevir, Mark, 2009. *Key Concepts in Governance*. London: SAGE Publications Ltd
- Borowiak, T. Craig, 2011. *Accountability and Democracy: The Pitfalls and Promise of Popular Control*. New York: Oxford University Press
- Bovens, Mark 2005. Public Accountability. I *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Bovens, Mark – Thomas Schillemans – Robert E. Goodin, 2014. Public Accountability. I *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Bovens, Mark, 2007. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal* 13 (4): 447-468
- Eikenberry, Angela –Jodie Drapal Kluver, 2004. The Marketization of the Nonprofit Sector: civil Society at Risk?. *Public Administration Review* 64 (2): 132-140
- Gingrich, R. Jane, 2011. *Making Markets in the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press
- Hansen, Morten – Andrej Lindholst, 2016. Marketization revisited. *International Journal of Public Sector Management* 29 (5): 398-408
- Le Grand, Julian, 1991. Quasi-Markets and Social Policy. *The Economic Journal* 101: 1256-1267
- Meijer, Albert, 2014. Transparency. I *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Mörth, Ulrika, 2015. Sweden in a Multigovernance Polity. I *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press

Trebilcock, J. Michael – Edward M. Iacobucci, 2003. Privatization and Accountability. *Harvard Law Review*. 116 (5): 1422-1452

Warren, E. Mark, 2014. Accountability and Democracy. I Bovens, Mark - Goodin, E, Robert - Schillemans, Thomas (red). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. United Kingdom: Oxford University Press

Nätbaserade källor

Dubois, Carl-Ardy – Damien Contandriopoulos, 2018. “Quasi-Markets”, Britannica. [Elektronisk] Tillgänglig:

<https://www.britannica.com/topic/quasi-market> Hämtad: 2018-12-05

European Environment Agency, 2016. *Trends and Projections in the EU ETS 2016: The EU Emissions Trading System in Numbers*. [Elektronisk]

Tillgänglig:

<https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-EU-ETS-2016/file>
Hämtad: 2019-01-01

Europeiska Kommissionen 1 = Europeiska Kommissionens webbplats, Emissions cap and allowances. [Elektronisk] Tillgänglig:

https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap_en Hämtad: 2018-12-18

Europeiska Kommissionen 2 = Europeiska kommissionens webbplats, EU Emissions Trading System (EU ETS). [Elektronisk] Tillgänglig:

https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_sv. Hämtad 2018-12-01

Europeiska Kommissionen 3 = Europeiska Kommissionens webbplats, Auctioning. [Elektronisk] Tillgänglig:

https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/auctioning_en#tab-0-2

Hämtad: 2018-12-02

Europeiska Kommissionen 4 = Europeiska Kommissionens webbplats, Free allocation. [Elektronisk] Tillgänglig:

https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances_en Hämtad: 2018-12-28

Europeiska Kommissionen 5 = Europeiska Kommissionens webbplats, Market Stability Reserve. [Elektronisk] Tillgänglig:

https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform_en Hämtad: 2018-12-20

Europeiska Kommissionen, 2016. *EU ETS Factsheet*. [Elektronisk] Tillgänglig:

https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/factsheet_ets_en.pdf

Hämtad: 2018-12-03

Europeiska Kommissionen, 2015. *EU ETS Handbook*. [Elektronisk] Tillgänglig:

https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/ets_handbook_en.pdf

Hämtad: 2018-12-30

EUR-Lex 1 = EUR-Lex webbplats, Inre marknaden. [Elektronisk] Tillgänglig:

https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/internal_market.html?locale=sv&root_default=SUM_1_CODED%3D24 Hämtad: 2018-12-04