

Motion till riksdagen 2012/13: MJ8

av **Helena Leander m.fl. (MP)**
med anledning av skr. 2012/13:105

Riksrevisionens rapport om utsläppshandel för att begränsa klimatförändringen

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige tydligt ska driva kravet på att ändra utsläppstaket för den andra handelsperioden i systemet för handel med utsläppsrätter från –20 procent till –40 procent jämfört med 1990.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige i de fortsatta EU-förhandlingarna bör ställa sig bakom innehållet i det brittiska förslaget om s.k. backloading.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige endast ska engagera sig i projekt inom mekanismen för ren utveckling som uppfyller Gold Standard.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige inte ska räkna av utsläppskrediter från projekt inom mekanismen för ren utveckling mot inhemska utsläpp.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige ska inrätta ett klimatpolitiskt ramverk.

Motivering

Riksrevisionen har i en serie rapporter granskat viktiga delar av Sveriges klimatpolitik och lämnat en rad förslag till förbättringar. I rapporten *Utsläppshandel för att begränsa klimatförändringen – fungerar det?* behandlas hur utsläppshandeln inom EU (ETS) fungerar och vilka förbättringar som bör ske. Riksrevisionen gör en rad observationer om brister i systemet, varav den viktigaste i vår mening är att systemet innehåller för många utsläppsrätter och därmed inte medför någon stark marknadsmekanism för att höja priset på

Fel! Okänt namn på

utsläpp och ge en konkurrensfördel för renare produktion. I förlängningen riskerar detta, enligt Riksrevisionen, att leda till att långsiktiga utsläppsreduktioner i Sverige inte uppnås:

”För att garantera adekvat stimulans för långsiktiga utsläppsminskningar måste instrument för att begränsa förekomsten av alltför stora mängder utsläppsrätter eller krediter finnas på plats och utnyttjas under nästa period för utsläppshandel.”¹

Den handelsperiod som åsyftas i texten är perioden 2013–2020, som nyligen har inletts.

För Miljöpartiet de gröna är detta en mycket stark signal som leder till två slutsatser. Den ena är att regeringen behövde arbeta tydligare med att höja ambitionsnivån i ETS. Utsläppstaket för 2020 behöver sänkas, i första hand från nuvarande –20 procent till –40 procent. Dessvärre har regeringen varit otydlig i den frågan, och det är fortfarande oklart vad Sverige egentligen driver.

Miljöpartiet de gröna anser att Sverige måste visa stor tydlighet i kraven på att sänka taket för utsläpp inom ETS. Taket för innevarande handelsperiod bör ändras från –20 procent till år 2020 jämfört med 1990 till –40 procent. Som minimum bör regeringen stödja en höjning till 30 procent oavsett hur andra länder agerar. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna som sin mening.

Vidare har regeringen haft en onödigt svag position när det gäller förhandlingarna om att tillfälligt undandra utsläppsrätter under handelsperioden, s.k. backloading. Storbritannien har drivit en starkare linje än andra länder, och Sverige borde ha gett denna sitt stöd. Sverige bör i de fortsatta förhandlingarna ställa sig bakom innehållet i Storbritanniens förslag om att undandra 1,2 miljarder utsläppsrätter denna handelsperiod och om att reformera handelssystemet. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna som sin mening.

Dessvärre kan vi i dag bara konstatera faktum: det har ännu inte införts några sådana instrument som Riksrevisionen ansåg vara nödvändiga.

Detta ska inte uteslutande skyllas på regeringens svaga positioner; förhandlingarna inom EU är svåra, och många länder kämpar emot utsläppsreduktioner. I stället bör slutsatsen vara att systemet inte levererar. Det går därför inte att slentrianmässigt argumentera mot kompletterande styrmedel för den handlande sektorn med hänvisning till att det med en fungerande utsläppshandel inte borde behövas. Klimatmålen är inte förhandlingsbara.

Riksrevisionen uppmärksammar även problem förknippade med inköp av utsläppsrätter genom mekanismen för ren utveckling (CDM) och Joint implementation. Miljöpartiet de gröna anser att revisionens granskning är för grund – det har inte ingått i uppdraget att granska kvaliteten på de projekt som genomförs, framför allt i det multilaterala samarbetet.

Miljöpartiet de gröna anser att CDM är förknippat med stora osäkerheter, och det är svårt att avgöra om de utsläppsrätter som köps av Sverige verkligen är additionella. Mot denna bakgrund anser vi att Sverige endast ska engagera

¹ RIR 2012:27, s. 55. Vår understrykning.

Fel! Okänt namn på

sig i CDM-projekt med särskilt hög kvalitetssäkring, s.k. Gold Standard. Vidare anser vi att de utsläppsrätter som Sverige därmed har rätt till inte ska användas för avräkning mot de svenska reduktionsmålen. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna som sin mening.

För Miljöpartiet de gröna understryker Riksrevisionens rapport behovet av större ordning och reda i klimatpolitiken. Det behövs en större transparens och långsiktighet i politiken. Industrier, näringsliv, kommuner och individer behöver tydliga och långsiktiga spelregler så att de kan förutse utvecklingen och vet vilka förutsättningar som kommer att gälla i framtiden.

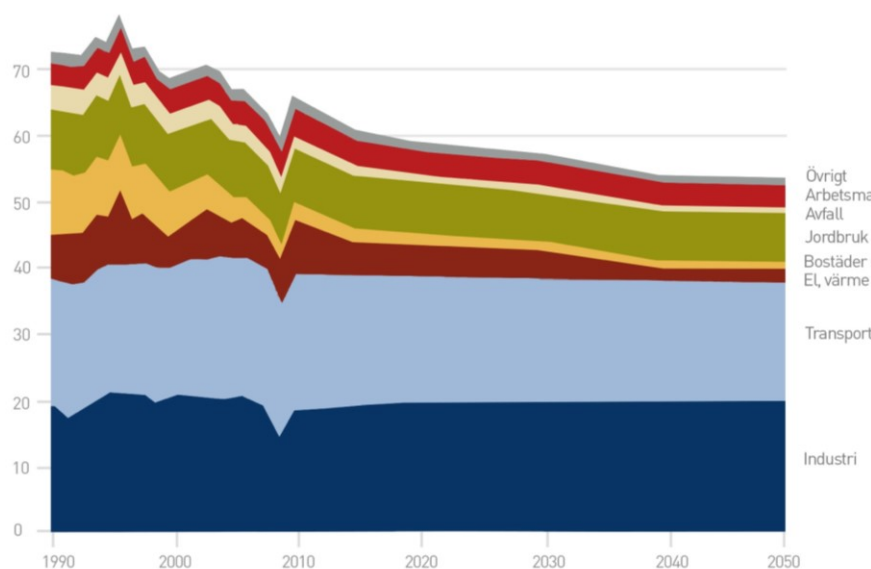
Ett politiskt haveri

Utsläppen av växthusgaser i Sverige är drygt 60 miljoner ton per år, lite mer än sex ton per person och år. Senast år 2050 behöver utsläppen ha minskat till en hållbar nivå, vilket ofta anses vara ungefär ett ton per person, eller till under tio miljoner ton per år för Sverige som helhet.

Det är ingen överdrift att säga att vi har mycket att göra. Men enligt Naturvårdsverkets Färdplan 2050 minskar utsläppen för närvarande med i genomsnitt ungefär 0,4 procent per år; det kommer att ta över 200 år innan de är på den nivå som anses vara hållbar. Om alla industriländer skulle hålla en lika långsam takt i klimatarbetet vore en katastrof oundviklig.

Fel! Okänt namn på

Figur 1 Sveriges utsläpp 1990–2050, prognos med nuvarande politik²



I Sveriges internationella klimatpolitik är tillståndet likartat. Inte någon gång under alliansregeringens tid har Sverige bidragit finansiellt till det globala klimatarbetet så som vi har lovat i klimatkonventionen och Kyotoprotokollet. Vi bockar av pågående bistandsprojekt och sätter nya klimatetiketter på dem, i stället för att ge ny finansiering.

Sveriges roll i de internationella förhandlingarna om ett globalt avtal har också förändrats. Vi tar inte längre rollen som brobyggare mellan industriländer och utvecklingsländer. I stället har vi blivit ett i raden av industriländer vars internationella klimatpolitik styrs av ett kortsiktigt egenintresse, och vi bidrar till förtroendekrisen.

Svensk klimatpolitik har havererat. Det finns ingen långsiktig klimatpolitik, vare sig nationellt eller internationellt.

Inga regler

Men regeringen har ett eget sätt att räkna som torgförs i alla sammanhang. Då är utsläppsminskningen mellan 1990 och 2020 inte 17 procent, vilket den är rent matematiskt, utan 40 procent. Då kommer utsläppen att vara noll år 2050, även om det inte finns något sådant mål eller någon politik som leder dit. Då bidrar Sverige med 2 miljarder kronor per år till det internationella arbetet, trots att utvecklingsländerna inte har fått en enda ny krona till klimatarbete.

² Källa: Naturvårdsverket, Färdplan 2050, december 2012.

Då behöver inte Sverige göra mer; regeringen når klimatmålen. Trots att fakta visar något helt annat.

Allt handlar om vad man räknar, hur man räknar och hur orden tolkas. Regeringen tycks lägga mer kraft på att hitta smarta formuleringar och bokföringsmetoder än effektiva styrmedel. De håller med om att utsläppen inom landets gränser bara minskar med 17 procent – men om man räknar in det utsläppsutrymme som regeringen köper i utvecklingsländer och räknar bort alla utsläpp från industrin i Sverige, ja då blir minskningen 40 procent.

Regeringen erkänner också att de dubbelräknar befintliga biståndsprojekt som finansiering av globalt klimatarbete. Men, menar regeringen, man kan göra så om man räknar med att biståndet enligt internationella normer bara behöver vara 0,7 procent av BNI medan Sverige ger 1 procent. Då kan den överskjutande delen, utöver 0,7 procent, anses vara utöver biståndet, eller hur?

Och utsläppen kan sägas bli noll år 2050, menar regeringen, eftersom man har en *vision* om ”noll nettoutsläpp” detta år. Visserligen är det bara en vision och visserligen vet ingen vad noll nettoutsläpp egentligen betyder, men man kan säga så.

Det betyder visserligen inte att utsläppen upphör eller ens minskar till hållbara nivåer, men man kan säga att summan blir noll. Man kan säga att klimatmålen nås eftersom man har formulerat målen så att de ingenting betyder och ingenting kräver.

Så fortsätter det. På område efter område räknar regeringen selektivt och skapar ekvationer som går ihop och låter ambitiösa – utan att verkligheten egentligen förändras. Grundproblemet är att Sverige saknar regler för de politiska villkoren. Allt kan sägas, och man kan räkna hur man vill. Det finns inga regler – anything goes.

Följder

Detta är en mycket farlig retorisk strategi som gränsar till populism. När vetenskapen är tydlig med vad som behöver göras för att bevara klimatet är det inte acceptabelt att politiska partier kan ha olika mål och olika standard för hur man räknar och redovisar. Det skapar förvirring och otydlighet när politiken inte är transparent. En sådan oordning vore helt otänkbar inom många andra områden, t.ex. i finanspolitiken.

Den allvarligaste konsekvensen är att för lite görs och att utsläppen inte minskar i den takt som behövs. Men det finns andra följder.

- ? Sverige skjuter upp klimatarbetet och det blir mer bråttom att genomföra åtgärder för varje dag. Det blir allt svårare att minska utsläppen i den takt som krävs.
- ? Näringsliv, kommuner och andra institutioner får inte de långsiktiga villkor som krävs för investeringar och avtal. Man får s.k. stranded costs, och näringslivet förlorar internationell konkurrenskraft och hamnar på efterkälken.

Fel! Okänt namn på

- ? Medborgare blir förda bakom ljuset genom den brist på transparens som råder. Personliga initiativ uteblir när incitamenten till förändring inte finns och både den demokratiska och politiska debatten försvåras.
- ? Det bidrar till ökade låsningar mellan industriländer och utvecklingsländer i de internationella klimatförhandlingarna när Sverige lovar runt men håller tunt. Samtidigt försenas det internationella klimatarbetet när finansieringen inte finns.

Man kan undra hur regeringen egentligen tänker när de skjuter problemen framför sig på detta sätt. Att en annan regering får ta hand om det i framtiden? Att ingen ska märka något? Att det löser sig?

Det är oklart. Uppenbart är dock att Sverige och världen inte har tid för en sådan ansvarslös politik. Inom viktiga och komplexa politikområden krävs tydliga och transparenta regler. Kritik har också förts fram av bl.a. Riksrevisionen ett flertal gånger inom dessa områden (se bilaga). Det krävs bättre ordning och reda i klimatpolitiken.

Ett annat perspektiv

Under den ekonomiska krisen på 1990-talet rådde stor finanspolitisk oro. Anledningen var åtminstone delvis att politiken under 1980-talet i hög grad präglades av kortsiktiga överväganden på bekostnad av långsiktighet, vilket ledde till återkommande underskott i budgeten. Erfarenheterna visade att det behövdes en stramare budgetprocess och ett trovärdigt ankare i politiken.

Därför införde regeringen 1996 ett finanspolitiskt ramverk för att skapa långsiktig stabilitet, transparens och trovärdighet. Ramverket har sedan dess utvecklats av efterföljande regeringar och anses i dag vara centralt för statens finanspolitik, en ”övergripande styråra för politiken” som regeringen kallar det. Mer precist syftar ramverket till att de beslut som fattas om finanspolitiken i riksdagen inte har ett för kortsiktigt fokus, samtidigt som det medger att politiken anpassas efter rådande förhållanden. Ramverkets mest centrala beståndsdelar är:

- ? En stram budgetprocess som utgår från ett i förväg fastställt ekonomiskt utrymme som ges av utgiftstaket och överskottsmålet. Alla utgifter i budgeten ställs då mot varandra och förhindrar att summan av alla förslag blir större än vad som är förenligt med hållbara finanser. Processen regleras i regeringsformen, riksdagsförordningen och budgetlagen.
- ? Ett tak för statens utgifter. Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att föreslå ett utgiftstak för det tredje tillkommande året. Om det finns risk för att utgiftstaket kommer att överskridas är regeringen enligt lagen skyldig att vidta åtgärder för att undvika att så sker. Riksdagens beslut om utgiftstaket är inte juridiskt bindande. Däremot innebär det ett politiskt åtagande att hålla statens utgifter under utgiftstaket.

Dessa mekanismer utgör huvuddelen av den svenska stabiliseringspolitik som växte fram efter krisåren och som av alla svenska regeringar sedan dess har ansetts vara ett framgångsrecept för långsiktighet, transparens och trovärdighet. De är basen för en sund ekonomi.

Ordning och reda i klimatpolitiken

Om ett finanspolitiskt ramverk och ett utgiftstak har varit centrala instrument för att klara finanskrisen på 1990-talet, så kan ett klimatpolitiskt ramverk med ett utsläppstak spela samma roll i klimatkrisen. Klimatkrisen är minst lika allvarlig som den statsfinansiella krisen var, och den klimatpolitiska debatten är lika fylld av kortsiktighet, överbud, önsketänkanden och tillrättalagda siffror som finanspolitiken var under 1980-talet. Det skapar en situation som saknar långsiktighet och transparens och som utgör en grogrund för en farlig populism. Samma politiska fenomen som skapade 1990-talets finanskras präglar i dag klimatdebatten och har skapat ett politiskt haveri.

Miljöpartiet de gröna föreslår ett klimatpolitiskt ramverk enligt samma modell som det finanspolitiska ramverket – med strikt budgetkontroll, långsiktiga mål, utsläppstak, budgetperioder och budgeteringsmarginal – för de svenska utsläppen av växthusgaser. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna som sin mening.

Målet är att skapa en stabil och långsiktig klimatpolitik genom att ge den tydliga spelregler som skapar disciplin, trovärdighet, transparens och målstyrning. Samtidigt måste ramverket medge utrymme för politiska prioriteringar och val av styrmedel samt vara flexibelt för oväntade händelser i omvärlden.

En stram klimatbudget och ett utsläppstak

Ett klimatpolitiskt ramverk behöver liksom det finanspolitiska ramverket bestå av flera delar. Det bör kännetecknas av en stram beslutsprocess med uppifrån och ned-perspektiv (s.k. backcasting) som utgår från långsiktiga och hållbara mål. Dessa mål bör stadfästas i en klimatlag på samma sätt som finanspolitikens mål regleras i budgetlagen.

Det långsiktiga målet bör ta sikte på år 2050 och ange hur stora utsläpp av växthusgaser som kan ske inom riket detta år. Utgångspunkten bör vara vetenskaplig men även ta hänsyn till global rättvisa och en solidarisk fördelningspolitik. Mot detta mål delas sedan tiden in i budgetperioder, på exempelvis en mandatperiod, med utsläppstak som närmar sig målet på ett linjärt sätt.

Varje budgetperiod sänks alltså utsläppstaket på ett förutsägbart sätt mot en hållbar nivå. Regeringen bör vara skyldig att formulera ett mål för slutet av varje mandatperiod. Regeringen bör också i statsbudgeten varje år föreslå ett utsläppstak för de kommande fyra åren. Regeringen ansvarar för att utsläppstaket inte överskrids.

Fel! Okänt namn på

Även om utsläppstaket kan ändras är det ett starkt löfte från den sittande regeringen. Regeringen lovar att föra en politik som gör att Sveriges utsläpp håller sig inom utsläppstaket, och underlåtenhet att klara målet är förknippat med ett politiskt pris.

Utöver det långsiktiga målet bör klimatbudgetlagen även reglera andra viktiga utgångspunkter för att skapa stabilitet, förutsägbarhet och transparens. Exempel på sådana är vilka utsläpp som ingår, vilka principer och normer som gäller för beräkning och redovisning av utsläpp, en budgeteringsmarginal samt hur och när uppföljning sker.

Lag om utsläppsminskning

Grundbulten i ett klimatpolitiskt ramverk är en lagstiftning som skapar ordning och reda, en lag om utsläppsminskning. Långsiktighet och transparens är de nyckelfaktorer som lagstiftningen ska sträva efter.

- ? **Långsiktiga mål.** Målet bör vara formulerat både som temperaturmål och mål för utsläpp i Sverige och baseras på den senaste vetenskapen och försiktighetsprincipen. Dessa mål kan kompletteras med mål för utsläpp som inkluderar emissioner i andra länder som uppstår genom import av varor till Sverige, liksom sektorsmål i Sverige. Dessutom bör lagen ange mål för Sveriges finansiella bidrag till det internationella klimatarbetet enligt våra åtaganden i klimatkonventionen.
- ? **Periodiska utsläppstak.** Vägen mot det långsiktiga utsläppsmålet bör delas in i perioder som omfattar en mandatperiod. Lagen bör ange principer för hur dessa tak ska sättas och efterlevas, till exempel hur utsläppen kan fördelas årsvis inom perioden, hur regeringen kan låna från nästa budgetperiod om taket inte kan nås eller hur man kan spara utrymme under taket till nästa period. Vidare bör lagen ange om regeringen ska föreslå utsläppstak för flera perioder för att ge långsiktighet.
- ? **Principer.** Lagen bör ange vilka principer som ska vara styrande för budgetering, avräkning och redovisning. Således bör lagen ange vilka utsläpp som ingår i utrymmet under taket, exempelvis från anläggningar som ingår i den handlande sektorn (ETS), utrikes transporter och import av utsläpp. Vidare bör lagen ange hur Sveriges överblivna utsläppsrätter ska hanteras, om inköpta utsläppsrätter från de flexibla mekanismerna och sänkor ska avräknas samt hur Sveriges internationella åtaganden om finansiering av det internationella klimatarbetet enligt klimatkonventionen ska uppfyllas.

Ett klimatpolitiskt råd

För att lagstiftningen ska bli effektiv behövs ett system för uppföljning och kontroll av regeringens arbete på löpande bas. I det syftet bör det inrättas en oberoende myndighet, det klimatpolitiska rådet.

Fel! Okänt namn på

- ? **Oberoende.** Rådet ska vara så oberoende som möjligt från regeringen. Den konstruktion som styr Riksrevisionen har fungerat väl och bör användas även för det klimatpolitiska rådet. Därför bör myndigheten lyda under riksdagen, som utser en ordförande. Denne utser i sin tur övriga ledamöter.
- ? **Direktiv och mandat.** Rådets uppgift är dubbel: Det ska å ena sidan följa klimatforskningen och ge råd till regeringen i frågor som gäller utsläppstak och prognoser. Dessa råd bör väga tungt i regeringens politik – avsteg från rådets rekommendationer bör förklaras av regeringen. Å andra sidan bör rådet även ha till uppgift att granska den politik som bedrivs och avlägga rapporter med analyser och prognoser.

Det brittiska exemplet

När klimatdebatten var som mest intensiv 2006–2007 befann sig Storbritannien på den klimatpolitiska efterkälken. Frågan fick enorm publicitet – vilket den fortfarande har – och alla partier, fackföreningar och näringsliv enades om en ny lag, Climate Change Act, som infördes 2008. Den ser i allt väsentligt ut som det klimatpolitiska regelverk vi beskriver ovan. Vid ett möte med tjänstemän från den brittiska regeringen har de också beskrivit att utsläppen minskar och att det råder politisk enighet kring att fortsätta med systemet. Det beskrivs av många, däribland landets näringsliv och industri, som ett centralt verktyg för långsiktighet och effektivt klimatarbete.

Stockholm den 14 juni 2013

Helena Leander (MP)

Lise Nordin (MP)

Kew Nordqvist (MP)