



Riksrevisionens rapport om klimatrelaterade skatter

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2011/12:150 Riksrevisionens rapport om klimatrelaterade skatter jämte en följdmotion med yrkande bl.a. om att det ska införas ett klimatpolitiskt ramverk liknande det som finns på det finanspolitiska området.

Utskottet avstyrker motionen och föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Till betänkandet har lämnats en reservation (MP, V) och ett särskilt yttrande (V).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	6
Riksrevisionens rapport om klimatrelaterade skatter	6
Skrivelsen	6
Riksrevisionens iakttagelser	6
Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	8
Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	10
Motionen	11
Utskottets ställningstagande	12
Reservation	14
Riksrevisionens rapport om klimatrelaterade skatter (MP, V)	14
Särskilt yttrande	16
Riksrevisionens rapport om klimatrelaterade skatter (V)	16
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	19
Skrivelsen	19
Följdmotionen	19

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens rapport om klimatrelaterade skatter

Riksdagen avslår motion 2012/13:Sk1 yrkandena 1 och 2 samt lägger skrivelse 2011/12:150 till handlingarna.

Reservation (MP, V)

Stockholm den 22 november 2012

På skatteutskottets vägnar

Henrik von Sydow

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Henrik von Sydow (M), Leif Jakobsson (S), Ulf Berg (M), Hannah Bergstedt (S), Lena Asplund (M), Christina Oskarsson (S), Fredrik Schulte (M), Hans Olsson (S), Gunnar Andrén (FP), Peter Persson (S), Karin Nilsson (C), Maria Abrahamsson (M), Lars Gustafsson (KD), Thoralf Alfsson (SD), Jacob Johnson (V), Lotta Hedström (MP) och Sven Britton (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I ärendet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2011/12:150 Riksrevisionens rapport om klimatrelaterade skatter jämte en motion (MP) som har väckts med anledning av skrivelsen. Motionärernas förslag till riksdagsbeslut framgår av bilagan.

Under beredningen av ärendet har utskottet informerats av riksrevisor Claes Norgren med medarbetare om Riksrevisionens granskningsrapport Klimatrelaterade skatter – Vem betalar? (RiR 2012:1).

Bakgrund

Riksdagens kammarkansli anmälde till utskottet i februari 2012 att Riksrevisionens granskningsrapport (RiR 2012:1) Klimatrelaterade skatter – Vem betalar? kommit in till riksdagen. Kammarkansliet överlämnade rapporten till regeringen för yttrande i enlighet med den hanteringsordning som tillämpas sedan årsskiftet 2010/11.

Granskningsrapporten anmäldes i utskottet vid sammanträde den 28 februari 2012.

Regeringen överlämnade till riksdagen den 31 maj 2012 skrivelsen 2011/12:150 Riksrevisionens rapport om klimatrelaterade skatter.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i granskningsrapporten Klimatrelaterade skatter – Vem betalar? (RiR 2012:1).

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen anser att principen om att förorenaren betalar är en riktig utgångspunkt i miljö- och klimatpolitiken och därmed att koldioxidskatten är central. Regeringen vill också betona att EU:s system för handel med utsläppsrätter utgör det primära styrmedlet för att stimulera utsläppsminskningar för verksamheter inom handelssystemet, vilket innebär att koldioxidskatt i princip inte bör användas för sådana verksamheter.

Regeringen fortsätter arbetet med att samordna de ekonomiska styrmedlen på klimat- och energiområdet så att styrningen blir mer samhällsekonomiskt effektiv och leder till att de klimat- och energipolitiska målen uppnås. Det fortsatta analysarbetet har hög prioritet inom Regeringskansliet.

Regeringen arbetar kontinuerligt med att förtydliga utsläppsrapporteringen och göra uppskattningarna av utsläppen utanför handelssystemet enklare att följa. Det Riksrevisionen anför om ansvar för samordning av analyser och samlad rapportering samt samspelet mellan styrmedel i förhållande till utsläppen är angeläget.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om klimatrelaterade skatter

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsförslaget om att ett klimatpolitiskt ramverk ska införas och att regeringen ska återkomma till riksdagen med ett förslag till strategi om hur man långsiktigt kan sträva mot en likvärdig klimatbeskattning. Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Jämför reservation (MP, V) och särskilt yttrande (V).

Skrivelsen

Riksrevisionens iakttagelser

Utgifterna för klimatrelaterade skatter är ojämnt fördelade. Näringslivet orsakar ungefär fyra femtedelar av koldioxidutsläppen, men hushållen får betala nästan hälften av de klimatrelaterade skatterna. Företag inom EU:s system för handel med utsläppsrätter har lägre utgifter för klimatrelaterade skatter än företag utanför handelssystemet.

Principen om att förorenaren betalar gäller inte alltid för näringslivet. Utgifter för klimatrelaterade skatter utgör en liten del av näringslivets totala kostnader. Utgifterna för energi- och koldioxidskatter var ca 4 procent av företagens totala kostnader 2009. Många företag har i praktiken ca 25 procent lägre kostnader för klimatrelaterade skatter än vad de betalar in till staten på grund av avdragsrätten vid inkomsttaxeringen.

Det finns ett nationellt handlingsutrymme att besluta om att upp till 10 procent av utsläppsrätterna inom handelssystemets andra period (2008–2012) ska auktioneras ut. Enligt bl.a. Konjunkturinstitutet och OECD är auktionering en bättre tilldelningsmetod än gratis tilldelning, och den bidrar till att uppfylla principen om att förorenaren betalar. Sverige och 20 andra medlemsstater har valt att inte auktionera några utsläppsrätter.

Företagen inom handelssystemet har i praktiken betalat mycket lite, i vissa fall ingenting, för utsläppen, beroende på nedsättningar och undantag i beskattningen. Det beror också på att svenska företag har fått helt gratis tilldelning av utsläppsrätter och att tillgången på utsläppsrätter har varit god eftersom utsläppstaket har varit högt i förhållande till de faktiska utsläppen.

Rapporten belyser effekterna av omläggningen 2009 av de klimatrelaterade skatterna under perioden 2010–2015. Näringslivet beräknas få ökade utgifter med motsvarande ca 0,3 miljarder kronor per år. Företag inom handelssystemet beräknas totalt sett få minskade utgifter, medan företag utanför handelssystemet får ökade utgifter.

Hushållen betalar 2 800 kronor i skatt per ton utsläppt koldioxid, medan företag inom industri och energisektorn betalar 140 kronor per ton. Hushållens totala utgifter till följd av skatteomläggningen 2009 beräknas öka med 1,8 miljarder kronor per år för energi- och koldioxidskatt på bränslen och drivmedel samt fordonsskatt. Den proportionella fördelningen mellan olika hushållstyper påverkas inte nämnvärt. På lång sikt har skatteomläggningen 2009 inte någon nämnvärd påverkan på ekonomin som helhet.

Omläggningen av koldioxidskatten 2009 har ökat dess kostnadseffektivitet i förhållande till det nationella klimatmålet utanför handelssystemet, dvs. målet att utsläppen av växthusgaser ska ha minskat med 40 procent 2020 jämfört med 1990.

Regeringens och myndigheternas redovisning ger inte en helhetsbild av kostnader för och effekter av klimatrelaterade skatter. Redovisningen till riksdagen av näringslivets och hushållens kostnader för utsläppen är otydlig och ofullständig. Det har inte redovisats någon samlad, tydlig bild av fördelningen av kostnaderna mellan hushållen och näringslivet eller inom näringslivet. När det gäller fördelningseffekterna finns det dock vissa begränsade kartläggningar i kontrollstationerna 2004 och 2008.

Regeringen har inte rapporterat någon samlad bild av hur näringslivets kostnader påverkas av handelssystemet. Det ackumulerade överskottet motsvarar 1,4 miljoner ton koldioxidutsläpp och bedöms vara värt 1,8 miljarder kronor för perioden 2005–2010. Det innebär en betydande förmögensöverföring som inte har rapporterats.

Regeringen har inte pekat ut någon myndighet eller något departement som ska ansvara för en samlad rapportering av kostnader och effekter av de klimatrelaterade skatterna, handelssystemet eller samspelet mellan dessa styrmedel i förhållande till utsläppen. Det saknas en sammanhållen bild eftersom ingen har ett helhetsansvar för en sådan rapportering. Myndigheterna har i vissa delar kartlagt effekterna av skatteomläggningen 2009 men det saknas en övergripande sammanställning och analys.

Regeringens återrapportering fokuserar på 2020-målet men man har inte preciserat någon bana för hur den långsiktiga visionen till 2050 ska uppfyllas. Naturvårdsverket har dock fått i uppdrag att ta fram en färdplan för ett Sverige utan nettoutsläpp av växthusgaser 2050.

En särskild referensgrupp har tillsats för en dialog om målet för ett Sverige utan nettoutsläpp 2050. I dagsläget är det inte möjligt att följa de klimatrelaterade skatternas bidrag till etappmålet 2020. Uppföljningen av 2020-målet försvåras av att Naturvårdsverkets rapportering av utsläpp från verksamheter utanför handelssystemet delvis är svår att följa. Vidare är Konjunkturinstitutets allmänna jämviktsmodell EMEC otillräcklig för att

analysera fördelningseffekter av handelssystemet, bl.a. eftersom branscherna i modellen inte är uppdelade mellan den handlande och den icke handlande sektorn.

Rekommendationer:

- Regeringen bör samlad rapportera hur stora förorenarnas kostnader för klimatrelaterade skatter och utsläppsrätter är i förhållande till utsläppens storlek. Rapporteringen bör omfatta näringslivet och hushållen, olika hushållstyper, olika branscher inom näringslivet samt den handlande och den icke handlande sektorn. Rapporteringen är viktig för att bestämma en ändamålsenlig sammansättning och omfattning av olika styrmedel så att klimatmålet kan nås till rimliga kostnader. Den är också viktig för att t.ex. bedöma om kompensationskrav från olika grupper är välgrundade och om det finns risk för koldioxidläckage. Därutöver behövs underlag för förhandlingar om utformningen av EU:s handelssystem för kommande handelsperioder.
- Regeringen bör säkerställa att myndigheterna lämnar underlag till regeringen som möjliggör en sådan rapportering.
- Regeringen bör peka ut ett tydligt ansvar för samordning av kontinuerlig datainsamling, analyser och samlad rapportering av kostnader för och effekter av de klimatrelaterade skatterna, handelssystemet för utsläppsrätter och samspelet mellan dessa styrmedel i förhållande till utvecklingen av utsläppen. Detta behövs eftersom de analyser som görs i dag är fragmentariska och inte ger den övergripande bild som skulle behövas för att fatta välgrundade beslut så att klimatåtgärderna kan bli mer effektiva. Samordningsansvaret bör pekas ut snarast så att arbetet med att precisera och bygga upp nödvändigt statistiskt underlag och relevanta analysverktyg säkerställs i god tid till den fördjupade rapporteringen i kontrollstation 2015.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer delvis i iakttagelserna. Analyser som belyser fördelningseffekter av regeringens politik är viktiga.

Det är begränsade långsiktiga effekter av skatteomläggningen som granskas, både för näringslivet och för hushållen. Arbetet med skatteomläggningen fokuserade på att dels ta fram principer för utformning av effektiva skatter på klimat- och energiområdet, dels förändra skattesystemet så att det skulle bli mer träffsäkert och ändamålsenligt. Skatteomläggningen förväntades inte medföra några stora effekter på ekonomin som helhet. Klimat- och energipolitiken är dock områden med potentiellt stora fördelningseffekter, och det finns därför anledning att se över behovet av ytterligare analyser samordning och insamling av data.

Enligt rapporten betalar hushållen 2 800 kronor i skatt per ton utsläppt koldioxid medan företag inom industri- och energisektorn betalar 140 kronor per ton. Dessutom har företagen som ingår i EU:s handelssystem med

utsläppsrätter enligt rapporten fått ett sammanlagt överskott på motsvarande 1,8 miljarder kronor mellan 2005 och 2010. Frågan är hur detta förhåller sig till principen om att förorenaren betalar.

Principen om att förorenaren betalar är en riktig utgångspunkt för miljö- och klimatpolitiken. I de ovan redovisade beloppen ingår koldioxidskatt samt energiskatt på både el och bränslen. Endast koldioxidskatten är direkt motiverad av klimatpolitiska skäl. Den generella koldioxidskattenivån motsvarar drygt 1 000 kronor per ton. Den större andelen av utgifterna för hushållen härrör alltså från energiskatt. För koldioxidskatten gäller principen om att förorenaren betalar i stor utsträckning. Den skatteomläggning som beslutades av riksdagen hösten 2009 innebar en minskning av nedsättningar av koldioxidskatten för bl.a. industri utanför handelssystemet samt jord- och skogsbruk. Här följs och förstärks principen om att förorenaren betalar i praktisk politik.

En betydande del av de skillnader i klimatrelaterade kostnader som rapporten pekar på beror på att industrin inom handelssystemet sedan 2011 inte betalar någon koldioxidskatt, samtidigt som utsläppspriset de senaste åren varit lågt. Till skillnad från verksamheter utanför handelssystemet regleras utsläppen inom handelssystemet på EU-nivå. Systemet är centralt för uppfyllelsen av EU:s energi- och klimatmål. I handelssystemet ingår bl.a. energiintensiva industrier och energisektorn. Handelssystemet sätter ett tak för utsläppen av koldioxid. Eftersom taket är lägre än de framtida utsläpp som skulle uppstå vid "business as usual" från de anläggningar systemet omsluter skapas en knapphet och ett pris på utsläppsrätter. Genom att marginella åtgärdskostnader utjämnas mellan olika anläggningar i systemet uppnås kostnadseffektivitet inom handelssystemet.

Handelssystemets funktionssätt innebär att klimatrelaterade skatter inom systemet inte påverkar volymen av sektorns koldioxidutsläpp. Om Sverige ensidigt gör skattehöjningar omfördelas utsläppen endast mellan anläggningar inom handelssystemet. Ensidiga nationella skatter eller andra åtgärder innebär att nationella åtgärder med högre kostnader tränger undan andra, billigare åtgärder på andra håll i systemet. Nettoeffekten blir att priset och effektiviteten i systemet försvagas och att anläggningar i mindre ambitiösa medlemsstater gynnas. Det låga priset på utsläppsrätter kan vara problematiskt om det består under en längre tid eftersom det minskar incitamenten att investera i teknik med låga koldioxidutsläpp. Nationella koldioxidskatter inom handelssystemet är inte en effektiv motåtgärd.

Rapportens beskrivning och kritik rör huvudsakligen handelssystemets uppbyggnadsperiod. I nästa handelsperiod, med start 2013, kommer ca 50 procent av utsläppsrätterna att auktioneras ut. Andelen ska därefter öka över tiden. Den energiintensiva industrin kommer dock i fortsättningen att tilldelas gratis utsläppsrätter utifrån riktmärken som baseras på de 10 procent mest koldioxideffektiva anläggningarna inom respektive sektor. Där emot kommer merparten av utsläppsrätterna för energisektorn att auktioneras ut.

Det är viktigt att notera att tilldelningsprincipen inte påverkar handelssystemets effektivitet utan endast kostnadsfördelningen. Det överskott av gratis tilldelade utsläppsrätter som redovisas i rapporten härrör från Naturvårdsverkets årliga redovisning, som görs som en avräkning mot faktiska utsläpp för anläggningar inom systemet. Överskottet har uppkommit dels genom att den ekonomiska utvecklingen under perioden varit svagare än förutsett, dels som ett resultat av företagens anpassning till att ett knapphetsvärde uppkommit på utsläppsutrymmet inom systemet. Beloppet på 1,8 miljarder kronor kan därför inte anses som en förmögenhetsöverföring.

Enligt rapporten saknas en samlad redovisning av näringslivets kostnader för koldioxidbeskattning och utsläppsrätter. I dessa styrmedels funktion ligger att enskilda företag förhåller sig till ett givet pris. Med utgångspunkt i uppskattade kostnader anpassar företagen produktionen, utan att sådana kostnader behöver redovisas till eller uppskattas av staten. En ändamålsenlig användning av styrmedel utgår från hur företag och hushåll reagerar på marginalen, dvs. att incitament ges att minska utsläpp oavsett hur mycket företag och hushåll totalt släpper ut. Koldioxidskatten utanför handelssystemet bör i allt väsentligt vara heltäckande på så sätt att alla hushåll och företag möter samma kostnad för att släppa ut ett ton koldioxid.

Eftersom företag möter olika kostnader för utsläpp av koldioxid i olika länder uppstår risken för koldioxidläckage. Vid risk för koldioxidläckage finns skäl att differentiera priset på koldioxid och att tilldela vissa industrier utsläppsrätter gratis eller med andra metoder motverka icke önskvärda koldioxidläckage. Företag som producerar homogena varor för världsmarknaden till ett världsmarknadspris har små möjligheter att föra över kostnader på konsumenterna. Inom sådana branscher kan små kostnadsökningar leda till betydande tapp i marknadsandelar. Följden kan bli ett koldioxidläckage.

Enligt rapporten är Naturvårdsverkets uppskattningar av utsläppen utanför handelssystemet svåra att följa. Statistiken uppdateras kontinuerligt av Naturvårdsverket. Svårigheterna kan hänga samman med att utsläppen från verksamheter utanför handelssystemet har minskat över tiden genom att utsläppshandelns omfattning vidgats.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Principen om att förorenaren betalar är en riktig utgångspunkt i miljö- och klimatpolitiken. Koldioxidskatten kommer därför att vara ett centralt styrmedel även i framtiden utanför EU:s system för handel med utsläppsrätter. För verksamheter inom handelssystemet kommer det pris som detta system skapar att utgöra det primära styrmedlet för att stimulera utsläppsminskningar.

Arbetet med att samordna de ekonomiska styrmedlen på klimat- och energiområdet fortsätter så att den önskvärda styrningen blir mer samhälls-ekonomiskt effektiv och leder till att de klimat- och energipolitiska målen uppnås. Det fortsatta analysarbetet har hög prioritet.

De närmsta åren ska styrmedlens effektivitet och behovet av kompletteringar bedömas, dels för arbetet till 2020 vid kontrollstation 2015, dels i det mer långsiktiga arbetet med en färdplan till 2050 och visionen om inga nettoutsläpp av växthusgaser 2050.

Inom Regeringskansliet pågår ett utvecklingsarbete i syfte att bättre följa upp fördelningseffekter av energi- och koldioxidbeskattningen.

Sverige verkar kraftfullt inom EU för att det gällande energiskattedirektivet ska ändras. Energiskattedirektivet är föråldrat och inte samordnat med andra mål på klimat- och energiområdet. Om direktivet inte ändras blir det svårare och medför högre kostnader för EU att nå de uppsatta målen. Kommissionens förslag till ändrat energiskattedirektiv innebär bl.a. att det blir obligatoriskt för alla EU:s medlemsstater att införa koldioxidskatt för verksamheter utanför handelssystemet.

Sverige har liksom huvuddelen av medlemsstaterna avstått från att utnyttja optionen att auktionera upp till 10 procent av tilldelningen under andra perioden (2008–2012). Sverige har dock, under andra perioden, reserverat fri tilldelning till industrin, som är utsatt för internationell konkurrens. Energisektorn är däremot hänvisad till marknaden för inköp av utsläppsätter.

För perioden som inleds 2013 har regelverket harmoniserats på EU-nivå, och fördelningen av utrymme styrs av företagens specifika utsläpp per produkt. Detta fördelningssätt gynnar svenska företag och ska inte ses som ett yrkande från regeringen på ökat utrymme för utsläpp. Över tiden förutsätter regelverket att andelen utsläppsätter som auktioneras ökar. Denna ökning kommer att leda till ett ökat medvetande om kostnaderna för utsläpp och att principen om att förorenaren betalar följs i större utsträckning.

Regeringen arbetar kontinuerligt med att förtydliga utsläppsrapporteringen och göra uppskattningarna av utsläppen utanför handelssystemet enklare att följa. Det som anförs i rapporten om ansvar för samordning av analyser och samlad rapportering samt samspelet mellan styrmedel i förhållande till utsläppen är angeläget.

Regeringen anser därmed att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Motionen

I motion 2012/13:Sk1 av Mats Pertoft m.fl. (MP) yrkande 1 föreslås att det införs ett klimatpolitiskt ramverk som i stora delar liknar det ramverk som finns i finanspolitiken. Det är enligt motionärerna viktigt att följa upp de klimatrelaterade skatterna eftersom skatterna har en central roll i arbetet med att genomföra effektiva klimatåtgärder och påverka klimatförändringarna. Regelverket som definierar hur, var och när regeringen ska följa upp och redovisa skatternas effekter är bristfälligt, vilket även framgår av andra rapporter om klimatpolitiken. På punkt efter punkt kritiserar politiken för att den inte leder mot målen, är ineffektiv och saknar transparens.

I motionen föreslås vidare (yrkande 2) att regeringen återkommer till riksdagen med ett förslag till strategi om hur man långsiktigt kan sträva mot en likvärdig klimatbeskattning. Den ojämna klimatbeskattningen av privatpersoner och näringslivet är problematisk. Principen bör enligt motionen vara en likvärdig klimatbeskattning oberoende av vem som beskattas, samtidigt som man måste ta hänsyn till de specifika förutsättningarna för näringslivet.

Utskottets ställningstagande

Den skatteomläggning som beslutades av riksdagen hösten 2009 lade fast viktiga principer för utformningen av effektiva skatter på klimat- och energiområdet och innebar förändringar mot ett mer träffsäkert och ändamålsenligt skattesystem. Att förorenaren betalar var utgångspunkten för miljö- och klimatpolitiken. Hushåll och företag som belastar miljön mycket ska också betala mer i miljöskatt. Vid omläggningen togs flera steg för att minska skillnaderna mellan hushållens och företagens kostnader för att släppa ut koldioxid. Utskottet anser att arbetet med att öka effektiviteten i styrningen bör fortsätta enligt de principer som lades fast 2009.

Motionärerna efterfrågar en strategi för en likvärdig klimatbeskattning av privatpersoner och näringslivet. Utskottet erinrar om att koldioxidskatten utgår från en generell nivå, samtidigt som en lägre nivå gäller för industrin utanför handelssystemet som beaktar risken för koldioxidläckage, dvs. risken för att utsläpp flyttar ut till länder som inte är bundna av utsläppsrestriktioner. Skatteomläggningen 2009 innebar en minskning av industrins, jordbrukets och skogsbrukets nedsättningar. Hushållens utgifter härrör till övervägande delen från energiskatt – en skatt som inte är klimatrelaterad. Skillnaden i kostnader mellan hushåll och företag beror även på att industrin inom handelssystemet inte betalar någon koldioxidskatt, samtidigt som priset på utsläppsrätter de senaste åren har varit lågt. Priset på utsläppsrätter kommer sannolikt att öka när den ekonomiska utvecklingen på nytt tar fart samtidigt som en allt större andel av utsläppsrätterna kommer att auktioneras ut. Att införa en nationell koldioxidskatt inom ramen för handelssystemet är enligt utskottet inte en lämplig åtgärd för att minska kostnadsskillnaderna.

Motionsförslaget om att införa ett klimatpolitiskt ramverk återfinns även i Miljöpartiets budgetmotion 2012/13:Fi303 som nyligen har behandlats av finansutskottet (bet. 2012/13:FiU1 s. 104). Finansutskottet hänvisar i sitt betänkande till att det redan bedrivs ett systematiskt arbete på området genom det s.k. miljömålssystemet, vars syfte är att åstadkomma ett strukturerat miljöarbete och en systematisk uppföljning av miljöpolitiken där klimatfrågan ingår som ett prioriterat område. Finansutskottet hänvisar också till riksdagens beslut 2010 om en ny struktur för miljöarbetet samt

till miljömålsberedningens (dir. 2010:74) uppdrag att utveckla strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder inom prioriterade områden. Skatteutskottet delar finansutskottets synpunkter.

Skatteutskottet noterar i övrigt det pågående arbetet med att förbättra uppföljningen av fördelningseffekter av energi- och koldioxidbeskattningen och att förtydliga utsläppsrapporteringen. Utskottet noterar slutligen även regeringens uppfattning om ansvar för samordning av analyser och samlad rapportering av kostnader för och effekter av klimatrelaterade skatter.

Utskottet avstyrker motionen och föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation.

Riksrevisionens rapport om klimatrelaterade skatter (MP, V)
av Jacob Johnson (V) och Lotta Hedström (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2012/13:Sk1 yrkandena 1 och 2 samt lägger skrivelse 2011/12:150 till handlingarna.

Ställningstagande

Miljöpartiet och Vänsterpartiet anser att kritiken i Riksrevisionens rapport om klimatrelaterade skatter i stora stycken är befogad och föranleder åtgärder på flera plan. I sitt svar till riksdagen undviker regeringen att ge konkreta svar på de förslag och påpekanden som förs fram i rapporten.

Regeringen har ansvar för att man får relevant och korrekt information från myndigheter. Om så inte är fallet beror det på de regler och direktiv som regeringen har satt upp för myndigheterna.

Uppföljningen av klimatrelaterade skatter är av yttersta vikt eftersom skatterna har en central roll för att effektiva klimatåtgärder vidtas som påverkar klimatförändringarna. Det regelverk som i dag definierar hur, var och när regeringen ska följa upp och redovisa skatternas effekter är bristfälligt, vilket åskådliggörs inte minst av att regeringen helt förbigår Riksrevisionens kritik utan åtgärder.

Vi anser att regelverket behöver göras mer stringent och tydligt och föreslår därför att det införs ett klimatpolitiskt regelverk liknande det ramverk som finns i finanspolitiken. Det klimatpolitiska ramverket bör ange tydliga regler för exempelvis hur uppföljning och redovisning ska ske.

Vi anser att de nationella klimatskatterna alltför snabbt har fasats ut med tanke på utsläppshandelns utveckling. Effekterna av detta syns tydligt. Ett alltför lågt pris på utsläppsätterna och en för stor tilldelning innebär sammantaget att det skapas snedvridande effekter mellan de verksamheter som befinner sig inom utsläppshandeln och de som ligger utanför. Det riskerar att bidra till högre utsläpp och till att klimatmålen inte nås.

Vi anser att den ojämna klimatbeskattningen av privatpersoner och näringslivet är problematisk. Principen bör vara en likvärdig klimatbeskattning oberoende av vem som beskattas, med beaktande av de specifika

förutsättningarna för näringslivet. Vi efterlyser en långsiktig strategi för hur man på sikt kan nå fram till en likvärdig beskattning mellan privatpersoner och näringslivet.

Det ovan anförda bör riksdagen med anledning av motion 2012/13:Sk1 som sin mening ge regeringen till känna.

Särskilt yttrande

Riksrevisionens rapport om klimatrelaterade skatter (V)

Jacob Johnson (V) anför:

Regeringen har i skrivelsen kommenterat och svarat på Riksrevisionens rapport Klimatrelaterade skatter – Vem betalar? Rapporten är mycket intressant då den belyser de viktiga frågeställningarna om hur principen att förorenaren ska betala tillämpas i praktiken i Sverige, hur uppföljningen av utsläppen från hushåll och näringsliv ser ut samt effekterna av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Tyvärr är svaren från regeringen på dessa viktiga frågor som Riksrevisionen lyfter fram korta och till intet förpliktande.

Riksrevisionen skriver bl.a. att ”Näringslivet genererar ungefär fyra femtedelar av koldioxidutsläppen, men hushållen får betala nästan hälften av de klimatrelaterade skatterna” och konstaterar även att ”Näringslivets utgifter för klimatrelaterade skatter utgör en liten del av näringslivets/företagens totala kostnader. Utgifterna för energi- och koldioxidskatter var cirka 4 procent av företagets totala kostnader år 2009. Därutöver har många företag i praktiken cirka 25 procent lägre kostnader för klimatrelaterade skatter än vad de betalar in till staten eftersom de klimatrelaterade skatterna är avdragsgilla vid företagets inkomsttaxering”.

Hushållen orsakade enligt rapporten ca 19 procent av koldioxidutsläppen men betalade nästan hälften av de klimatrelaterade skatterna 2008. Riksrevisionen skriver att principen att förorenaren ska betala inte alltid gäller för näringslivet. Mot bakgrund av Riksrevisionens redovisning är detta en något försiktig beskrivning. Snarare kan man hävda att för en stor del av det svenska näringslivet gäller inte principen att förorenaren ska betala. Riksrevisionen har även funnit att företag inom den handlande sektorn i EU:s system för handel med utsläppsrätter har lägre utgifter för klimatrelaterade skatter än företag utanför.

En av anledningarna till de lägre miljöskatterna för näringslivet är de lägre skattesatserna för bl.a. industrins elkonsumention. Varje år redovisar regeringen för riksdagen en sammanställning av skatteutgifterna, dvs. de intäktsförluster som skattesystemet medför på grund av undantag från skattesystemets normalskattesatser. Enligt den senaste sammanställningen 2012 är de största skatteutgifterna (netto) inom miljöområdet nedsatt elskatt för industrin med 12,5 miljarder kronor, nedsatt energiskatt på diesel med 8,5 miljarder kronor, nedsatt energiskatt på biobränslen med 4,5 miljarder kronor och nedsatt energiskatt på biodrivmedel med 2 miljarder kronor.

Vänsterpartiet anser att principen att förorenaren ska betala även ska gälla för näringslivet. De nedsatta skatterna för näringslivet och särskilt för industrin brukar försvaras av internationella konkurrensskäl. Men som Riksrevisionen påpekade i sin granskning är de klimatrelaterade skatterna en liten del av näringslivets kostnader.

Vänsterpartiet har i ett annat sammanhang föreslagit en översyn av det svenska skattesystemet, och vi står fast vid detta. I en sådan översyn bör miljö- och klimataspekterna beaktas. Även t.ex. LO-ekonomerna anser att det behövs en översyn av det svenska skattesystemet, och man efterlyser en samlad strategi för miljöbeskattning. LO-ekonomerna anser att beskattningen på miljöområdet *ska vila på principen att negativa externa effekter ska internaliseras och menar att detta närmast kan beskrivas som en optimal beskattning*. Den som orsakar miljökostnader ska också betala för skadorna – ett incitament att hålla nere aktiviteter som skadar miljön. Vänsterpartiet anser att även dessa synpunkter bör beaktas i en översyn. Sammantaget innebär detta att miljö- och klimatskatterna ska ingå i en översyn av det svenska skattesystemet med inriktningen att företagsbeskattningen förändras så att principen att förorenaren ska betala i högre grad ska gälla även för näringslivet.

Riksrevisionen fann även att regeringens redovisning av näringslivets och hushållens kostnader för utsläppen är otydlig och ofullständig och att regeringen inte rapporterat någon samlad bild av hur näringslivets kostnader påverkas av handelssystemet. Det ackumulerade överskottet har motsvarat 1,4 miljoner ton koldioxidutsläpp och beräknas ha varit värt 1,8 miljarder kronor för åren 2005–2010. Trots den betydande förmögenhetsöverföringen har regeringen inte rapporterat överskottets storlek eller värde. Detta är oacceptabelt.

Riksrevisionen kritiserar regeringen för att det saknas en myndighet eller något departement som ansvarar för en samlad rapportering av kostnader och effekter av de klimatrelaterade skatterna, handelssystemet för utsläppsrätter och samspelet mellan dessa styrmedel i förhållande till utsläppen. Det behövs enligt Riksrevisionen även en analys av näringslivets kostnader för och intäkter av utsläppsrätter. En sådan analys skulle även förbättra underlagen för förhandlingar och utformning av handelssystemets kommande perioder.

Vänsterpartiet anser liksom Riksrevisionen att regeringen måste utpeka en myndighet eller ett departement som ansvarigt för redovisningen av näringslivets och hushållens kostnader för utsläppen och att regeringen ska presentera en analys av näringslivets kostnader och intäkter av handelssystemet.

I dagsläget fungerar det internationella handelssystemet med utsläppsrätter illa. För att inte riskera att en bärande del av Sveriges klimatarbete ointetgörs får regeringen inte sälja det svenska överskottet av utsläppsrätter. Överskottet av utsläppsrätter ska i stället annulleras. Systemet måste reformeras i grunden så att det totala antalet utsläppsrätter successivt mins-

kar kraftigt enligt en linjär kurva. Sverige måste verka för en reform av handelssystemet så att det blir ett effektivare verktyg i kampen mot klimatförändringarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2011/12:150 Riksrevisionens rapport om klimatrelaterade skatter.

Följdmotionen

2012/13:Sk1 av Mats Pertoft m.fl. (MP):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att inrätta ett klimatpolitiskt ramverk.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag till strategi för hur man långsiktigt kan sträva mot en likvärdig klimatbeskattning.