



## Sveriges hantering av utsläppsrätter

---

### Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet Riksrevisionens styrelses redogörelse om utsläppsrätter (2009/10:RRS16). En motion har väckts med anledning av redogörelsen.

Riksrevisionens granskning omfattar regeringens och ansvariga myndigheters rapportering och hantering av Sveriges nationella innehav och kommande överskott av utsläppsrätter. Av granskningen framgår att Sverige kommer att få ett överskott av utsläppsrätter som kan säljas, annulleras eller sparas. Värdet på utsläppsrätterna har beräknats till 7–8 miljarder kronor. Om utsläppsrätterna säljs eller sparas för att sedan användas, kommer riksdagens beslutade delmål inom ramen för miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* inte att nås. Regeringen har inte underställt riksdagen frågan om hur överskottet ska hanteras eller redovisat uppgifter om överskottets storlek och värde.

Utskottet föreslår att riksdagen ger regeringen till känna att frågan om hur det samlade överskottet av utsläppsrätter ska hanteras bör underställas riksdagen för beslut. Regeringen bör därmed återkomma till riksdagen med sina bedömningar och förslag i frågan. Utskottet förutsätter vidare att regeringen återkommer till riksdagen med uppgifter om det svenska överskottet av utsläppsrätter inklusive uppskattat värde för dessa. Därmed tillstyrks motionen (s) delvis. Utskottet föreslår att redogörelsen läggs till handlingarna. Betänkandet innehåller 1 reservation (s, v, mp).

## Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning .....	4
Utskottets överväganden .....	5
Utskottets ställningstagande .....	8
Reservation .....	12
Hanteringen av utsläppsrätter (s, v, mp) .....	12
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	13
Redogörelsen .....	13
Följdmotionen .....	13
<i>Bilaga 2</i>	
Finansutskottets yttrande .....	14

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Hanteringen av utsläppsätter**

Riksdagen ger regeringen till känna vad utskottet anför om hantering och redovisning av överskottet av utsläppsätter. Därmed bifaller riksdagen delvis motion 2009/10:MJ1 och lägger redogörelse 2009/10:RRS16 till handlingarna.

*Reservation (s, v, mp)*

Stockholm den 25 mars 2010

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

*Anders Ygeman*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anders Ygeman (s), Claes Västerteg (c), Ola Sundell (m), Bengt-Anders Johansson (m), Carina Ohlsson (s), Sofia Arkelsten (m), Bo Bernhardsson (s), Ann-Kristine Johansson (s), Lars Hjalmered (m), Jan-Olof Larsson (s), Rune Wikström (m), Helén Pettersson i Umeå (s), Erik A Eriksson (c), Tina Ehn (mp), Liza-Maria Norlin (kd), Jacob Johnson (v) och Lars Tysklind (fp).

## Redogörelse för ärendet

### Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlas Riksrevisionens styrelses redogörelse om utsläppsrätter (2009/2010:RRS16). Redogörelsen grundas på Riksrevisionens granskning av regeringens och ansvariga myndigheters rapportering och hantering av Sveriges nationella innehav och kommande överskott av utsläppsrätter. Resultatet av granskningen publicerades i november 2009 och redovisas i rapporten Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? – Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter (RiR 2009:21).

Den 9 mars informerade riksrevisor Claes Norgren och hans medarbetare vid Riksrevisionen utskottet om innehållet i granskningsrapporten. Finansutskottet hade beretts tillfälle att delta vid informationstillfället.

Finansutskottet har yttrat sig över redogörelsen i de delar som berör utskottets beredningsområde (ytr. 2009/10:FiU7y). Yttrandet finns i bilaga 2.

# Utskottets överväganden

## Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat regeringens och ansvariga myndigheters rapportering och hantering av Sveriges nationella innehav och kommande överskott av utsläppsrätter. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? – Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter<sup>1</sup> (RiR 2009:21).

Av granskningen framgår att Sverige, med nuvarande åtgärder, kommer att minska utsläppen av växthusgaser med ca 10 % för perioden t.o.m. 2012. Detta medför att Sveriges internationella åtagande enligt Kyotoprotokollet och EU:s bördefördelning, som tillåter Sverige att öka utsläppen med 4 %, kommer att klaras med god marginal. Tilldelningen av utsläppsrätter grundas på att Sverige får öka utsläppen. Det innebär att Sverige får ett kommande överskott av utsläppsrätter som enligt Kyotoprotokollet kan annulleras, säljas eller sparas. Hanteringen av överskottet avgör om Sverige kan sägas uppfylla det mer ambitiösa nationella delmål som antagits av riksdagen. Delmålet innebär att utsläppen ska minska med 4 % till 2012. Om delmålet ska nås måste utsläppsrätter motsvarande skillnaden mellan +4 (Kyotoåtagandet) och minst -4 (det nationella delmålet) annulleras.

Riksrevisionen uppger att om hela överskottet skulle säljas eller sparas för att sedan användas, nås inte det nationella delmålet till 2012, trots att utsläppen i Sverige väntas minska ytterligare. Om en förstärkning av statens budget ska prioriteras kan hela eller delar av det kommande överskottet säljas, och intäkterna kan då användas för att finansiera olika statliga åtaganden.

De sammanfattande iakttagelserna som Riksrevisionen redovisar i rapporten är i korthet följande:

- Regeringen har inte berört innehavet av utsläppsrätter och kommande överskott av utsläppsrätter i Årsredovisning för staten. Regeringen har inte heller på annat sätt, t.ex. i budget- och klimatpropositioner redovisat Sveriges samlade innehav av olika typer av utsläppsrätter och det kommande överskottet eller dess värde till riksdagen eller till allmänheten.
- Regeringen har inte underställt riksdagen frågan om hur Sverige ska hantera det kommande överskottet av utsläppsrätter. Det finns inte heller någon uttalad avsikt när det gäller hanteringen av överskottet.

<sup>1</sup> Kyotoenheter är en benämning för utsläppsrätter. Det nationella innehavet av utsläppsrätter består till övervägande del av s.k. AAU:er (Assigned Amount Units). Rapporten behandlar i huvudsak Sveriges nationella innehav av AAU:er, men även utsläppsrätter genererade från projektbaserade mekanismer (CER och ERU) och utsläppsrätter från sänkkrediter (RMU) ingår.

- Regeringen har inte behandlat frågan om hanteringen av utsläppsrätter i klimatpropositioner eller i budgetpropositioner.
- Det är inte specifikt rättsligt reglerat vem som har rätt att besluta exempelvis om annullering av Sveriges nationella innehav av utsläppsrätter och vem som är innehavare av statens konton i det svenska utsläppshandelsregistret (SUS).
- Regeringen har inte informerat, eller gett myndigheterna i uppdrag att informera, allmänheten om Sveriges kommande överskott av utsläppsrätter. Regeringen har inte heller informerat om konsekvenserna av olika alternativ för hanteringen av överskottet för det nationella klimatmålet och dess delmål fram till 2012.

Enligt Riksrevisionens beräkningar kan värdet på Sveriges överskott av utsläppsrätter komma att uppgå till mellan 7 och 8 miljarder kronor för hela perioden till 2012. Värdet är svårt att skatta.

Riksrevisionen påpekar att regeringen har haft information om effekterna av värdet av det kommande överskott av nationella utsläppsrätter och de olika handlingsalternativ som står till buds. Detta har skett genom Klimatberedningen<sup>2</sup> och en konsultrapport<sup>3</sup> som tagits fram på uppdrag av Miljödepartementet.

I granskningsrapporten berörs frågan om övriga EU-länders utsläpp av växthusgaser. Det framkommer att ett flertal länder (Frankrike, Tyskland, Grekland, Storbritannien, Bulgarien, Tjeckien, Estland, Litauen, Polen, Rumänien och Slovakien) har genomsnittligt lägre utsläpp än sina åtaganden enligt Kyotoprotokollet. Med undantag för Storbritannien framgår inte hur dessa länder kommer att hantera sina eventuella överskott. Storbritanniens regering har emellertid redan förklarat att den förbehåller sig rätten att behålla eller annullera överskott av utsläppsrätter av inrikespolitiska skäl.

Ytterligare en aspekt som framkommer är att en försäljning av överskottet skulle innebära att en del av de ansträngningar som har gjorts för att minska utsläppen av växthusgaser blir effektlösa ur ett klimatperspektiv. Olika myndigheter, exempelvis Energimyndigheten, ger tips och råd till allmänheten om vad man bör göra för att bli klimatsmart: ”Ställ bilen och cykla eller gå om du ska en kortare sträcka”, ”Åk kollektivt så ofta du kan”. Det finns också en mängd mindre frivilliga, eller tvingande, styrmedel som från statsmakternas sida motiveras med att Sverige ska nå klimatmålet och bidra till globala minskningar av utsläppen, exempelvis koldioxidskatt.

<sup>2</sup> SOU 2008:24, Svensk klimatpolitik.

<sup>3</sup> GreenStream, Carry-over Implementation Alternatives and Possible Implications for Sweden, April 24 2009.

## Riksrevisionens styrelses redogörelse

Styrelsen anför att Riksrevisionen konstaterar att det råder brist på transparens i rapporteringen av Sveriges samlade innehav och kommande överskott av utsläppsrätter. Det råder också brist på information om hur hanteringen av överskottet påverkar det nationella klimatmålet och dess delmål t.o.m. 2012. Frånvaron av ett beslut om hanteringen av kommande överskott bidrar enligt Riksrevisionen till att berörda myndigheter och departement har olika uppfattning om hur Sveriges nationella klimatmål ska nås. Riksdagen har enligt Riksrevisionen inte fått tillfälle att ta ställning till användningen av ett betydande finansiellt värde.

Styrelsen understryker vikten av att Sverige uppfyller sina åtaganden enligt Kyotoprotokollet, men också att riksdagens mer ambitiösa delmål för 2008–2012 ligger fast. Riksrevisionens granskning av hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter bör enligt styrelsens mening utgöra värdefull information till riksdagen i klimatfrågan och därmed sammanhängande frågor. Detta gäller både för förhållandena under den pågående avtalsperioden t.o.m. 2012 och för arbetet därefter. Styrelsen vill också framhålla vad som framkommit i granskningen om att överskottet av utsläppsrätter troligen har ett stort finansiellt värde som kan hanteras på olika sätt. Av granskningen framgår också olika alternativa sätt att använda överskottet på och vilken inverkan respektive alternativ kan ha på huruvida klimatmålen nås och på statsfinanserna. En tänkbar effekt vid en eventuell försäljning av utsläppsrätter skulle, enligt Riksrevisionen, kunna vara att allmänhetens vilja att bidra till att minska de globala utsläppen avtar. Även dessa omständigheter bör utgöra värdefull information till riksdagen.

Styrelsen anser att en redovisning från regeringen om Sveriges samlade nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter och det förväntade kommande överskottet av utsläppsrätter bör vara av intresse för riksdagen. Även en redovisning av hur framtida överskott av utsläppsrätter ska hanteras och effekterna av detta bör vara av intresse. Styrelsen förutsätter att regeringen lämnar en sådan redovisning till riksdagen.

## Motionen

I motion MJ1 (s) ställer man sig bakom uppmaningen från Riksrevisionens styrelse om ett klargörande om hur regeringen tänker agera i fråga om överskottet. Motionärerna motsätter sig en eventuell försäljning av överskottet eftersom det skulle göra att Sverige inte möter det delmål som riksdagen har beslutat, dvs. att utsläppen av växthusgaser ska minska med 4 % till 2012. Detta innebär således att det överskott av rättigheter som motsvarar skillnaden mellan Kyotoåtagandena och det nationella delmålet ska annulleras för att minska utsläppen. Enligt motionärerna ska beslut om hanteringen av överskottet underställas riksdagen och vidare föreslås att överskottet annulleras.

## Utskottets ställningstagande

### Utgångspunkter

Utgångspunkten för miljö- och jordbruksutskottets ställningstagande till redogörelsen från Riksrevisionens styrelse om utsläppsrätter är det av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* inklusive aktuella delmål. Riksdagen beslutade 2002 om ett delmål fram till 2012 för målet *Begränsad klimatpåverkan*. Regeringens förslag, som låg till grund för beslutet, innebar att de svenska utsläppen av växthusgaser ska som ett medelvärde för perioden 2008–2012 vara minst 4 % lägre än utsläppen 1990. Utsläppen ska räknas som koldioxidequivaler och omfatta de sex växthusgaserna enligt Kyotoprotokollets och IPCC:s definitioner. Det nationella målet om att minska utsläppen av växthusgaser med minst 4 % ska uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02: MJU10, rskr. 2001/02:163).

Delmålet för perioden 2008–2012 bekräftades av riksdagen i maj 2009. Utskottet framhöll att man, i likhet med regeringen, ansåg att det är viktigt att tidigt möta den utmaning som hotet om klimatförändringar utgör. Detta har tidigare konkretiserats genom att man har satt ett nationellt mål med en högre ambitionsnivå än det åtagande som Sverige har enligt EU:s bördefördelning (prop. 2008/09:162, bet. 2008/09: MJU28, rskr. 2008/09:300).

Utskottet anser självfallet att det är angeläget att Sverige uppnår de miljö kvalitetsmål inklusive delmål som riksdagen har beslutat. Riksrevisionens redogörelse om Sveriges överskott av utsläppsrätter utgör därför ett högst väsentligt bidrag till utskottets löpande bevakning av resultatet av de åtgärder som vidtas för att nå dessa mål.

### Överskottet av utsläppsrätter

Överskottet av utsläppsrätter kan, enligt gällande regler, säljas, annulleras eller sparas till nästa åtagandeperiod. Riksrevisionen har beräknat att värdet på utsläppsrätterna uppgår till 7–8 miljarder kronor, men värdet är svårt att skatta enligt Riksrevisionens granskning.

Med undantag för Storbritannien, som har beslutat om att man kommer att annullera eller behålla sitt överskott av utsläppsrätter, är det i dagsläget okänt hur övriga EU-länder kommer att göra med eventuella överskott. Ryssland avser att sälja sitt överskott enligt uppgifter från Miljödepartementet. För närvarande pågår en försäljning som innebär att Ryssland antagligen avyttrar 6 miljoner utsläppsrätter.

Om Sverige väljer att *sälja* hela överskottet kommer riksdagens beslutade mål inte att nås enligt vad som framkommit i granskningen. Både Riksrevisionen och Klimatberedningen, som tidigare har behandlat frågan, har kommit fram till att om överskottet säljs kan detta bidra till att de



globala utsläppen ökar om utsläppsrätterna blir tillgängliga på marknaden och sedan används. En försäljning förutsätter dock att det finns en efterfrågan, vilket sannolikt bl.a. bestäms av hur andra länder klarar sina åtaganden.

Om Sverige väljer att *annullera* utsläppsrätterna uppfylls riksdagens mål enligt Riksrevisionens granskning. Utsläppen av växthusgaser i atmosfären minskar i motsvarande mängd som de annullerade svenska utsläppsrätterna uppgår till.

Huruvida Sverige i praktiken kan *spara* utsläppsrätter och använda dem under nästa åtagandeperiod är oklart. Enligt Miljödepartementet har man i dagsläget inte bestämt om det blir en ny åtagandeperiod efter 2012 och en fortsatt handel med utsläppsrätter. Om hela överskottet sparas för att sedan användas, når inte Sverige det nationella klimatmålet till 2012, enligt Riksrevisionens granskning.

### **Redovisning av överskottet**

Regeringen har inte hittills rapporterat till riksdagen om överskottet av utsläppsrätter och/eller informerat eller gett riksdagen ett förslag om hur detta överskott ska hanteras. Utskottet har inhämtat att regeringen avser att redovisa antalet utsläppsrätter och eventuellt ett uppskattat värde för dessa i Årsredovisning för staten 2009 som överlämnas till riksdagen den 16 april 2010. Såväl miljö- och jordbruksutskottet som finansutskottet välkomnar en sådan redovisning.

### **Beslut om hantering av överskottet**

När det gäller rätten att disponera överskottet av utsläppsrätter är en särskild fråga om regeringen behöver underställa riksdagen ett förslag om hur överskottet av utsläppsrätter ska hanteras. Riksrevisionens slutsats är att frågan bör underställas riksdagen. Finansutskottet har i sitt yttrande utvecklat denna fråga och hänvisar till bestämmelser om överlåtelse av statens egendom i budgetlagen (SFS 1996:1059). Utsläppsrätter utgör lös egendom. Vad som är lös egendom bestäms negativt och omfattar all egendom som inte utgör fast egendom. Utöver aktier nämns i propositionen om budgetlagen immateriella förmögenhetsrätter som ett exempel på en huvudkategori (prop. 1995/96:220 s. 63). Det finns särskilda regler i budgetlagen om aktier (26 §) och tomrätter (27 §), men för den typ av immateriella förmögenhetsrätter som utsläppsrätter utgör gäller enligt finansutskottet följande: Regeringen får besluta att överlåta annan lös egendom än sådan som anges i 26 och 27 §§, om egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller blivit obrukbar, eller om den inte anskaffats med statens medel (28 §).

Som anges i förarbetena innebär det att frågan om vem som har rätt att besluta om förfogandet över statens lösa egendom avgörs av finansieringen. Har egendomen anskaffats med statens medel, är det riksdagen som också ska besluta om förfogandeåtgärderna. I övriga fall har regeringen

beslutanderätten (prop. 1995/96:220 s. 64). En fråga är således om utsläppsrätterna har anskaffats med statens medel. Huvuddelen av utsläppsrätterna är s.k. AUU:er (Assigned Amounts Units), vilka Sverige har tilldelats utan att erlægga någon betalning. Eftersom dessa utsläppsrätter har anskaffats utan att statens medel har använts, följer det av budgetlagen att regeringen har rätt att disponera dem utan något särskilt riksdagsbeslut.

Finansutskottet noterar dock att bestämmelserna i budgetlagen beslöts innan frågan om utsläppsrätter var aktuell. Som exempel på lös egendom som överlåtts angavs i budgetlagspropositionen när regeringen någon enstaka gång överlämnar museiföremål som statsgåvor. De belopp som nu är aktuella kan uppgå till miljardbelopp, vilket är en annan situation än när övervägandena om budgetlagens bestämmelser gjordes. En begränsad del av utsläppsrätterna är s.k. CER (Certified Emission Reduction), dvs. utsläppsrätter som genereras från CDM-projekt (projekt inom ramen för mekanismen för ren utveckling, Clean Development Mechanism). Riksdagen har anvisat medel för detta, och den totala budgeten för programmet fram till 2012 uppgår till drygt 1 miljard kronor. Eftersom riksdagen har anvisat medel för dessa utsläppsrätter är det riksdagen som enligt budgetlagen måste besluta om en eventuell försäljning.

Finansutskottet anser avslutningsvis att regeringen bör underställa riksdagen frågan om hur det samlade överskottet av utsläppsrätter ska hanteras, dvs. både s.k. AUU:er och s.k. CER:er. Frågan kan röra betydande budgetmedel och ska således hanteras i samband med behandlingen av statens budget. Eftersom budgetpropositionen ska omfatta alla inkomster och utgifter (budgetlagen 16 §) bör frågan behandlas där. Som följer av budgetlagens bestämmelser (17 §) redovisas inkomster från en eventuell försäljning på en inkomsttitel på statsbudgeten. Om det finns en politisk önskan om att influtna medel ska användas för klimatinsatser får riksdagen anvisa medel på anslag för detta ändamål. Därigenom upprätthålls principen om bruttoredovisning.

Miljö- och jordbruksutskottet finner ingen anledning att göra någon annan bedömning än finansutskottet, men vill komplettera bilden med vissa miljöpolitiska överväganden. Utskottet anser att det är viktigt att slå fast att det inte finns något som hindrar regeringen att lämna ett förslag till riksdagen om hanteringen av det samlade överskottet av utsläppsrätter. Tvärtom finns det, enligt utskottets mening, starka miljöpolitiska skäl för att frågan ska underställas riksdagen för beslut. Som framgått ovan har riksdagen efter förslag från regeringen beslutat om samtliga miljökvalitetsmål inklusive målet *Begränsad klimatpåverkan* med tillhörande delmål. Det ligger därför i riksdagens intresse att löpande följa resultatet av miljöpolitiken och därmed de åtgärder som vidtas för att nå de mål som riksdagen har beslutat. Exempelvis kan nämnas att utskottet, genom sin uppföljnings- och utvärderingsgrupp, varje år följer upp regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen.

Enligt utskottets mening bör därför frågor som är av väsentlig betydelse för att nå de miljökvalitetsmål som riksdagen har beslutat också underställas riksdagen. Av Riksrevisionens granskning framgår att hur Sverige väljer att hantera sitt överskott av utsläppsrätter är av avgörande betydelse för att uppnå delmålet *Begränsad klimatpåverkan*.

Ur ett nationellt perspektiv är det viktigt att den enskilda människan ges möjlighet att medverka till att utsläppen av växthusgaser minskar. I vilken mån hennes engagemang och beteende kan komma att påverkas av hur överskottet av utsläppsrätter hanteras kan behöva uppmärksammas i det fortsatta arbetet.

Ur ett internationellt perspektiv konstateras att Sverige inom EU-samarbetet har varit pådrivande för att få till stånd en europeisk handel med utsläppsrätter. Likaså har Sverige över tiden varit pådrivande i det internationella arbetet för att utsläppen av växthusgaser ska minskas till en långsiktigt hållbar nivå. Inte minst under det svenska ordförandeskapet har betydande ansträngningar gjorts i det internationella samarbetet. Frågan om hur Sveriges hantering av sitt överskott kan komma att påverka Sveriges trovärdighet i internationella sammanhang kan behöva analyseras närmare.

### **Utskottets förslag**

Utskottet anser sammanfattningsvis att regeringen bör underställa riksdagen frågan om hur det samlade överskottet av utsläppsrätter ska hanteras. Regeringen bör därmed återkomma till riksdagen med sina bedömningar och förslag i frågan. Utskottet förutsätter vidare att regeringen återkommer till riksdagen med uppgifter om det svenska överskottet av utsläppsrätter inklusive uppskattat värde för dessa. Det anförda bör ges regeringen till känna. Därmed tillstyrks motion MJ1 (s) i denna del samt avstyrks i återstående del.

## Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation.

### **Hanteringen av utsläppsrätter (s, v, mp)**

av Anders Ygeman (s), Carina Ohlsson (s), Bo Bernhardsson (s), Ann-Kristine Johansson (s), Jan-Olof Larsson (s), Helén Pettersson i Umeå (s), Tina Ehn (mp) och Jacob Johnson (v).

#### *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 2009/10: MJ1 och lägger redogörelse 2009/10: RRS16 till handlingarna.

#### *Ställningstagande*

Vi konstaterar att Sverige bedöms kunna minska sina utsläpp av växthusgaserna med ca 10 % fram t.o.m. 2012. Därmed klarar vi med god marginal de åtaganden som vi har enligt Kyotoprotokollet och enligt EU:s s.k. bördefördelning. Detta är inte minst en följd av de klimatåtgärder som tidigt initierades och genomfördes när våra partier var i majoritet.

Den goda marginalen i det nationella klimatarbetet ger Sverige ett överskott av utsläppsrätter, som kan annulleras, sparas eller säljas i enlighet med Kyotoprotokollets skrivningar. Om det kommande överskottet säljs eller sparas leder det till att vi inte uppnår vårt nationella delmål om en minskning på minst 4 % t.o.m. 2012 trots att utsläppen i Sverige väntas fortsätta att minska.

Riksrevisionen påpekar att det nationella överskottet av utsläppsrätter väntas uppgå till mer än de totala utsläppen från privatbilismen i Sverige. Om utsläppsrätterna skulle säljas skulle medborgarnas egna insatser för miljön, t.ex. att välja cykeln före bilen, kännas bortkastade. Att utsläppsrätterna annulleras är alltså inte bara en angelägen sakfråga utan också en viktig symbolfråga.

Vi anser att hela överskottet ska annulleras. Annullerar vi överskottet minskar vi utsläppen. Detta är avgörande för att det svenska klimatmålet ska kunna uppnås. Regeringen har inte tydligt redovisat vad den avser att göra med utsläppsrätterna. Vi anser att regeringen ska redovisa hur den tänker agera i fråga om överskottet. Beslut om överskottet ska således underställas riksdagen. Vi ställer oss således bakom den aktuella motionen i sin helhet. Detta bör ges regeringen till känna.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

### Redogörelsen

Redogörelse 2009/10:RRS16 Riksrevisionens styrelses redogörelse om utsläppsrätter.

### Följdmotionen

*2009/10:MI1 av Anders Ygeman m.fl. (s):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om hanteringen av kommande överskott av utsläppsrätter.

BILAGA 2

Finansutskottets yttrande  
2009/10:FiU7y

## Riksrevisionens styrelses redogörelse om utsläppsrätter

---

### Till miljö- och jordbruksutskottet

Miljö- och jordbruksutskottet har beslutat att bereda finansutskottet tillfälle att yttra sig över Riksrevisionens styrelses redogörelse om hanteringen och rapporteringen om Sveriges utsläppsrätter (redog. 2009/10:RRS16).

Finansutskottet anser att miljö- och jordbruksutskottet bör föreslå riksdagen ett tillkännagivande till regeringen. Regeringen bör redovisa sin bedömning av hur värdet av utsläppsrätterna bäst kan uppskattas och hur stort värdet av det svenska överskottet kan vara. Vidare anser utskottet att regeringen bör underställa riksdagen frågan om hur överskottet av utsläppsrätter ska hanteras.

# Utskottets överväganden

## Granskningsrapporten

Riksrevisionen har granskat regeringens och de ansvariga myndigheternas rapportering och hantering av Sveriges nationella innehav och kommande överskott av utsläppsrätter (Kyotoenheter). Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? – Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter (RiR 2009:21). Rapporten publicerades i december 2009 och anmäldes i finansutskottet den 26 januari 2010.

Enligt Kyotoprotokollet har Sverige rätt att öka utsläppen med 4 %. Sveriges nationella delmål är däremot en minskning med 4 %. Med nuvarande åtgärder kommer Sverige att minska utsläppen av växthusgaser med ca 10 % för perioden t.o.m. 2012. Enligt granskningen väntas det faktiska överskottet, jämfört med Sveriges åtagande enligt Kyotoprotokollet, uppgå till drygt 14 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år, vilket är mer än de årliga utsläppen från landets privatbilism. Det sammanlagda värdet av hela Sveriges överskott är svårt att skatta, men vid en eventuell försäljning kan värdet komma att uppgå till 7–8 miljarder kronor för hela perioden t.o.m. 2012. Den del av överskottet som återstår om Sveriges nationella delmål ska uppnås kan uppgå till 4–5 miljarder kronor.

Enligt Kyotoprotokollet kan ett överskott annulleras, sparas eller säljas. Om en försäljning skulle ske får köparen göra motsvarande utsläpp.

Den parlamentariskt sammansatta Klimatberedningen erinrade om att uppfyllelsen av Sveriges nationella delmål till 2012 måste räknas bort från överskottet (Klimatberedningen SOU 2008:24 s. 377). Beredningen ansåg att Sveriges överskott av Kyotoenheter därutöver delvis bör säljas och delvis bör annulleras (eller makuleras, med Klimatberedningens ordval, SOU 2008:24 s. 382). I det fall överskottet säljs bör intäkterna användas till klimatrelaterade åtgärder i Sverige eller andra länder. Beredningen anser att utsläppsminskningarna från dessa åtgärder ska vara större än vad utsläppsenheterna motsvarar.

## Slutsatser i granskningsrapporten

Riksrevisionens samlade bedömning är att det råder brist på transparens i rapporteringen av Sveriges samlade innehav och kommande överskott av utsläppsrätter.

Regeringen har inte underställt riksdagen frågan om hur Sverige ska hantera det kommande överskottet av utsläppsrätter. Statsmakterna har inte heller uttalat någon avsikt när det gäller hanteringen av överskottet. Det råder också brist på information om hur hanteringen av överskottet påverkar det nationella klimatmålet.

Det finns vidare brister i rapporteringen från Naturvårdsverket och Energimyndigheten om olika aspekter på utsläppsrätterna.

Frånvaron av ett beslut om hanteringen av kommande överskott bidrar till att berörda myndigheter och departement har olika uppfattning om hur det nationella klimatmålet ska nås.

Riksrevisionen anför att enligt regeringsformen har regeringen endast rätt att använda statens medel på de sätt som riksdagen bestämmer. Eftersom överskottet av utsläppsrätter har ett, troligen omfattande, finansiellt värde bedömer Riksrevisionen att det faller inom ramen för riksdagens finansmakt. Därmed bör regeringen underställa riksdagen frågan om hanteringen av överskottet av utsläppsrätter. Detta bör ske när det framkommer att ett överskott är troligt.

Karaktären av och detaljeringsgraden i det ställningstagande regeringen underställer riksdagen beror bl.a. på dess sakinnehåll, t.ex. om regeringen föreslår försäljning eller inte, framhåller Riksrevisionen. Det väsentliga utifrån riksdagens finansmakt är att den principiella inriktningen av hanteringen ska underställas riksdagen.

### **Rekommendationer i granskningsrapporten**

Bland Riksrevisionens rekommendationer till regeringen finns följande:

- Redovisa Sveriges samlade nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter och dessas skattade värde till riksdagen, t.ex. i årsredovisningen för staten.
- Underställ riksdagen ett förslag till beslut om hantering av det kommande överskottet av utsläppsrätter. För det fall regeringen har för avsikt att skjuta upp ett sådant beslut bör riksdagen informeras.
- Se till att allmänheten får samlad information om Sveriges totala innehav av utsläppsrätter, kommande överskott av dessa samt betydelsen av hanteringen för det nationella klimatmålet och dess delmål till år 2012.

Rekommendationerna till Naturvårdsverket och Energimyndigheten går ut på att rapporteringen om utsläppsrätterna i olika avseenden ska förbättras.

### **Styrelsens redogörelse**

Riksrevisionens styrelse har valt lämna en redogörelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten. Styrelsen understryker vikten av att Sverige uppfyller sina åtaganden enligt Kyotoprotokollet, men också att riksdagens mer ambitiösa delmål för 2008–2012 ligger fast.

Styrelsen vill också framhålla vad som framkommit i granskningen om att överskottet av utsläppsrätter troligen har ett stort finansiellt värde som kan hanteras på olika sätt. Av granskningen framgår också olika alternativa sätt att använda överskottet på och vilken inverkan respektive alterna-



tiv kan ha på huruvida klimatmålen nås och på statsfinanserna. En redovisning från regeringen vad avser Sveriges samlade nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter och det förväntade kommande överskottet av utsläppsrätter bör vara av intresse för riksdagen. Även en redovisning av hur framtida överskott av utsläppsrätter ska hanteras och effekterna av detta bör vara av intresse. Styrelsen förutsätter att regeringen lämnar en sådan redovisning till riksdagen.

## Motionen

En motion har väckts med anledning av redogörelsen, kommittémotion MJ1 av Anders Ygeman m.fl. (s). Motionärerna ställer sig bakom uppmaningen från Riksrevisionens styrelse om ett klagörande om hur regeringen tänker agera i fråga om överskottet. Motionärerna motsätter sig också en eventuell försäljning av överskottet som skulle göra att Sverige inte möter det av riksdagen beslutade delmålet. I motionen föreslås ett tillkännagivande till regeringen om vad som anförs i motionen om hanteringen av överskottet.

## Utskottets ställningstagande

### Inledning

Finansutskottet kan inledningsvis konstatera att Riksrevisionens iakttagelser är viktiga. Genom granskningen aktualiseras angelägna frågor som ännu inte har fått tydliga svar, t.ex. hur beslut om disposition av överskottet bör fattas och hur mycket Sveriges utsläppsrätter är värda.

När det gäller omfattningen av överskottet av utsläppsrätter noterar utskottet att den parlamentariskt sammansatta Klimatberedningen erinrade om att uppfyllelsen av Sveriges nationella delmål till 2012 måste räknas bort från överskottet (Klimatberedningen SOU 2008:24 s. 377). Vidare understryker Riksrevisionens styrelse vikten av att Sverige uppfyller sina åtaganden enligt Kyotoprotokollet, men också att riksdagens mer ambitiösa delmål för 2008–2012 ligger fast.

Utskottet delar uppfattningen att det nationella målet om minst  $-4$  % ska ligga fast. I utskottets diskussion om hur ”överskottet” bör hanteras avses således skillnaden mellan det nationella målet och det samlade innehavet av utsläppsrätter.

När det gäller hur detta överskott bör hanteras ansåg Klimatberedningen att överskottet delvis bör säljas och delvis bör annulleras (eller makuleras, med Klimatberedningens ordval, SOU 2008:24 s. 382). I det fall överskottet säljs bör enligt beredningen intäkterna användas till klimatrelaterade

åtgärder i Sverige eller andra länder. Beredningen anser att utsläppsminskningarna från dessa åtgärder ska vara större än vad utsläppsenheterna motsvarar.

### **Bedömning av värdet på överskottet**

Riksrevisionen betonar att värdet av överskottet är svårt att skatta. Handeln med nationella utsläppsrätter är inte transparent och endast ett fåtal stora affärer är kända. Riksrevisionen pekar också på att utsläppsrätter kan ingå som delar i andra handelsöverenskommelser mellan länder. Vidare kommer sannolikt den ekonomiska krisen att leda till att utbudet av utsläppsrätter ökar, vilket allt annat lika leder till att priset sjunker.

Utskottet har inhämtat att regeringen avser att i årsredovisningen för staten för 2009, som överlämnas till riksdagen i april, redovisa hur många utsläppsrätter som Sverige äger, vilket utskottet välkomnar. Utskottet kan vidare konstatera att värdet på utsläppsrätterna är mycket svårt att bedöma. Utskottet anser att regeringen för riksdagen bör redovisa sin bedömning av hur värdet bäst kan uppskattas och hur stort värdet av det svenska överskottet kan vara.

### **Disposition av överskottet**

När det sedan gäller frågan om rätten att disponera överskottet av utsläppsrätter vill utskottet anföra följande. Riksrevisionen härleder sin slutsats att hanteringen av överskottet ska underställas riksdagen ur regeringsformen. Det finns dock mer detaljerade bestämmelser om överlåtelse av statens egendom i budgetlagen (SFS 1996:1059). Utsläppsrätter utgör lös egendom. Vad som är lös egendom bestäms negativt och omfattar all egendom som inte utgör fast egendom. Utöver aktier nämns i propositionen om budgetlagen immateriella förmögenhetsrätter som ett exempel på en huvudkategori (prop. 1995/96:220 s. 63). Det finns särskilda regler i budgetlagen om aktier (26 §) och tomrätter (27 §), men för den typ av immateriella förmögenhetsrätter som utsläppsrätter utgör gäller följande (28 §):

Regeringen får besluta att överlåta annan lös egendom än sådan som anges i 26 och 27 §§, om egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller blivit obrukbar, eller om den inte anskaffats med statens medel.

Som anges i förarbetena innebär det att frågan om vem som äger besluta om förfogandet över statens lösa egendom avgörs av finansieringen. Har egendomen anskaffats med statens medel, är det riksdagen som också ska besluta om förfogandeåtgärderna. I övriga fall har regeringen beslutanderätten (prop. 1995/96:220 s. 64).

En fråga är således om utsläppsrätterna har anskaffats med statens medel. Huvuddelen av utsläppsrätterna är s.k. AAU:er (Assigned Amounts Units), vilka Sverige har tilldelats utan att erlagga någon betalning. Efter-

som dessa utsläppsrätter har anskaffats utan att statens medel har använts, följer det av budgetlagen att regeringen har rätt att disponera dem utan något särskilt riksdagsbeslut.

Utskottet noterar dock att bestämmelserna i budgetlagen beslöts innan frågan om utsläppsrätter var aktuell. Som exempel på lös egendom som överläts angavs i budgetlagspropositionen när regeringen någon enstaka gång överlämnar museiföremål som statsgåvor. De belopp som nu är aktuella kan uppgå till miljardbelopp, vilket är en annan situation än när övervägandena om budgetlagens bestämmelser gjordes.

En begränsad del av utsläppsrätterna är s.k. CER (Certified Emission Reduction), dvs. utsläppsrätter som genereras från CDM-projekt (Clean Development Mechanism, projekt inom ramen för mekanismen för ren utveckling). Riksdagen har anvisat medel för detta, och den totala budgeten för programmet fram till 2012 uppgår till drygt 1 miljard kronor. Eftersom riksdagen har anvisat medel för dessa utsläppsrätter är det riksdagen som enligt budgetlagen måste besluta om en eventuell försäljning.

Utskottet anser dock att regeringen bör underställa riksdagen frågan om hur det samlade överskottet av utsläppsrätter ska hanteras, dvs. avseende både s.k. AAU:er och s.k. CER:er. Frågan kan röra betydande budgetmedel och ska således hanteras i samband med behandlingen av statens budget. Eftersom budgetpropositionen ska omfatta alla inkomster och utgifter (budgetlagen 16 §) bör frågan behandlas där.

Som följer av budgetlagens bestämmelser (17 §) redovisas inkomster från en eventuell försäljning på en inkomstitel på statsbudgeten. Om det finns en politisk önskan om att influtna medel ska användas för klimatinsatser får riksdagen anvisa medel på anslag för detta ändamål. Därigenom upprätthålls principen om bruttoredovisning.

Utskottet vill framhålla att det är viktigt att de samlade koldioxidutsläppen globalt minskar. Som Klimatberedningen påpekat bör intäkterna användas till klimatrelaterade åtgärder i Sverige eller andra länder i det fall överskottet säljs. Beredningen anser att utsläppsminskningarna från dessa åtgärder ska vara större än vad utsläppsenheterna motsvarar. Utskottet delar denna uppfattning.

I sammanhanget kan erinras om att enligt 1 § budgetlagen ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet. Utsläppsrätterna utgör en tillgång där kravet på god hushållning ska iakttas.

## Avslutning

Finansutskottet anser att miljö- och jordbruksutskottet bör föreslå riksdagen att som sin mening ge regeringen till känna vad som anförts ovan. Regeringen bör således redovisa sin bedömning av hur värdet av utsläppsrätterna bäst kan uppskattas och hur stort värdet av det svenska överskottet kan vara. Vidare anser utskottet att regeringen bör underställa riksdagen frågan om hur det samlade överskottet av utsläppsrätter ska hanteras.

Motionen är därmed tillgodosedd och någon ytterligare åtgärd från riksdagens sida med anledning av motionen är inte påkallad.

Stockholm den 16 mars 2010

På finansutskottets vägnar

*Stefan Attefall*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Thomas Östros (s), Bertil Kjellberg (m), Anna Lilliehöök (m), Sonia Karlsson (s), Roger Tiefensee (c), Hans Hoff (s), Agneta Gille (s), Göran Pettersson (m), Tommy Ternemar (s), Emma Henriksson (kd), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (m), Jörgen Hellman (s), Carl B Hamilton (fp), Mats Pertoft (mp), Alice Åström (v) och Elisabeth Svantesson (m).

## Avvikande mening

### **Riksrevisionens styrelses redogörelse om utsläppsrätter (s, v, mp)**

Thomas Östros (s), Sonia Karlsson (s), Hans Hoff (s), Agneta Gille (s), Tommy Ternemar (s), Jörgen Hellman (s), Mats Pertoft (mp) och Alice Åström (v) anför:

Vi kan konstatera att Sverige bedöms kunna minska sina utsläpp av växthusgaser med ca 10 % fram t.o.m. 2012. Därmed klarar vi med god marginal de åtaganden som vi har enligt Kyotoprotokollet och enligt EU:s s.k. bördefördelning. Detta är inte minst en följd av de klimatåtgärder som tidigt initierades och genomfördes när våra partier var i majoritet.

Den goda marginalen i det nationella klimatarbetet ger Sverige ett överskott av utsläppsrätter, som kan annulleras, sparas eller säljas i enlighet med Kyotoprotokollets skrivningar. Om det kommande överskottet säljs eller sparas leder det till att vi inte uppnår vårt nationella delmål om en minskning på minst 4 % t.o.m. 2012 trots att utsläppen i Sverige väntas fortsätta att minska.

Riksrevisionen påpekar att det nationella överskottet av utsläppsrätter väntas uppgå till mer än de totala utsläppen från privatbilismen i Sverige. Om utsläppsrätterna skulle säljas skulle medborgarnas egna insatser för miljön, t.ex. att välja cykeln före bilen, kännas bortkastade. Att utsläppsrätterna annulleras är alltså inte bara en angelägen sakfråga utan också en viktig symbolfråga.

Vi anser att hela överskottet ska annulleras. Annullerar vi överskottet minskar vi utsläppen. Detta är avgörande för att det svenska klimatmålet ska kunna uppnås.

Regeringen har inte tydligt redovisat vad den avser att göra med utsläppsrätterna. Vi anser att miljö- och jordbruksutskottet bör föreslå riksdagen ett tillkännagivande om att regeringen ska redovisa hur den tänker agera i fråga om överskottet. Beslut om överskottet ska således underställas riksdagen.

I tillkännagivandet bör också uttalas att hela överskottet ska annulleras.

Vi ställer oss således bakom den aktuella motionen.