

Motion till riksdagen 2011/12: MJ1

av **Matilda Ernkrans m.fl. (S)**
med anledning av skr. 2010/11:157

Riksrevisionens granskning av klimatinsatser utomlands – statens inköp av utsläppskrediter

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med en analys av om den svenska klimatpolitiken uppfyller de åtaganden som Sverige gjort i avtalet i klimatkonventionen (UNFCCC) 2001 (den s.k. Marrakechöverenskommelsen).
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör skärpa kontrollen av additionalet i de CDM-projekt som regeringen köper som enskilda projekt eller som delar i olika fonder.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör utarbeta en plan med årsvisa utsläppsminskningar.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör utarbeta sektorsvisa klimatmål.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med en redovisning av vilka direktiv och vilken tydligare styrning som regeringen ämnar införa när det gäller inköpen.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett klarläggande av vad utsläppsminskningar genererade av svenska inhemska klimatinvesteringar (Klimp, olika stöd för förnybar energi, kollektivtrafik och energieffektiviseringar etc.) kostar inberäknat att de kan tillgodoräknas för en längre tid än utsläppskrediterna och att de genererat arbetstillfällen och momsintäkter i Sverige.

Fel! Okänt namn på

Motivering

Klimatpolitikens syfte är ytterst att uppnå det mål som finns fastlagt i de svenska miljömålen och i den internationella klimatkonventionen, nämligen att undvika farlig mänsklig påverkan på klimatet.

Vi menar att Riksrevisionens allvarliga kritik av den svenska hanteringen av internationella utsläppskrediter och påpekandet om en allmän osäkerhet och tveksamhet kring krediterna sätter fingret på en viktig grundläggande motsättning mellan regeringens klimatpolitik och dess syfte.

Temperaturförändringen beror på halten av växthusgaser i atmosfären, inte på vilken nivå utsläppen ligger på per år. Det innebär att de mål som Sverige, EU och andra länder satt för minskade utsläpp till t.ex. 2020 ska ses som riktmärken som i sig inte avgör om målet att undvika farliga mänsklig påverkan på klimatet nås. Måluppfyllelsen avgörs snarare av arean av utsläppsminskningsskurvan fram till 2020 än den punkt som kurvan slutar på när målet infallit. Det är med andra ord den sammanlagda mängd växthusgaser som släpps ut fram till 2020 som är intressant och inte vilken nivå utsläppen har den 31 december 2020. Därför är Riksrevisionens kritik av att regeringen saknar en plan för utsläppskrediternas bidrag till klimatpolitiken fram till 2020 oerhört avgörande och väsentlig. Därutöver är det nödvändigt att också ha en långsiktig strategi för hur utsläppen kan fortsätta att minska även efter 2020.

Vi delar regeringens syn på att industriländerna har ett ansvar även för utsläppsminskningarna i utvecklingsländer. Majoriteten av de utsläpp av växthusgaser som kommer från fossila bränslen har sitt ursprung i välfärdsutvecklingen i industriländerna. Priset för denna utveckling betalas redan i dag av utvecklingsländerna i form av översvämningar, extrem torka och oväder. Vi står således bakom den stora satsning på inköp av krediter som Sverige nu inlett, men vi har en annan syn på dess syften och dess användning.

Sverige, liksom andra rika länder, står för en oproportionerligt stor andel av världens utsläpp, och har så gjort även historiskt. Det innebär att Sverige, tillsammans med andra länder med stora utsläpp, har ett särskilt ansvar för att gå före i klimatomställningen. Därutöver finns ytterligare ett syfte för klimatpolitiken. I färdplanen för ett konkurrenskraftigt utsläppsnålt samhälle 2050¹ redogör EU-kommissionen för hur Europa 2050 ska ställa om för att anpassa energianvändningen. I meddelandet beskrivs beräkningar som kommissionen låtit göra som visar att den europeiska konkurrenskraften tjänar på att en större del av utsläppsmålen nås med hjälp av inhemska utsläppsminskningar. Kommissionen menar att ett minskat importberoende av fossila bränslen, energieffektivare verksamheter och teknisk utveckling av förnybar teknik är ekonomiskt fördelaktigt för unionen. Detta ska åstadkommas genom ett starkare omställningstryck via politiska beslut och styrmedel. Vi menar att den svenska regeringens val att låta en tredjedel av de svenska utsläppsminsk-

¹ Meddelande från Kommissionen: "Färdplan för ett konkurrenskraftigt utsläppsnålt samhälle 2050", KOM(2011) 112.

Fel! Okänt namn på

ningarna i den icke-handlande sektorn utgörs av utsläppskrediter allvarligt minskar omvandlingstrycket på svensk industri och i förlängningen dess konkurrenskraft på en internationell marknad. På detta sätt kan svenska jobb och svensk välfärd hotas. Vi menar inte att de svenska internationella insatserna ska minska utan att de svenska inhemska insatserna ska öka. Vi vill också ifrågasätta om den svenska omfattningen med en tredjedel av utsläppsminskningarna verkligen står i överensstämmelse med Marrakechöverenskommelsens² skrivningar att en betydande del av minskningarna ska ske genom inhemska åtgärder. Regeringen själv skriver i sin skrivelse att de internationella insatserna utgör ”en betydelsefull del av regeringens klimatpolitik”. Regeringen bör återkomma till riksdagen med en analys av om den svenska klimatpolitiken uppfyller de åtagande som Sverige gjort i UNFCCC-överenskommelsen i Marrakech (COP 7) 2001.

Kritiken mot CDM-krediter och andra instrument har de senaste åren varit omfattande från forskare och från oberoende organisationer. Diskussionen har främst handlat om projekten varit additionella eller inte. Eftersom CDM är ett marknadsdrivet instrument så kommer projekt som både ger en ekonomisk vinning och är ett billigt redskap för att nå utsläppsminskningar att snabbt öka i omfattning. Under senare år har andelen projekt som handlar om att förstöra industrigaserna ökat i omfattning och också fått kritik. Även många svenska företag i den handlande sektorn har använt dessa projekt för att tillgodogöra sig CER (Certified Emission Reductions) i stället för utsläppsrätter i EU:s utsläppshandelssystem (ETS). Också den svenska regeringen innehar industrigaskrediter i olika fonder men har nu meddelat att den inte kommer att tillgodoräkna sig utsläppsminskningarna från dessa krediter. EU har också beslutat att från 2013 inte längre godkänna CER från sådana krediter i ETS. Kritiken rör t.ex. CDM-projekt som innebär förstörande av växthusgasen HFC-22. Kritikerna menar att det finns metoder som minskar produktionen av gasen (som är en restprodukt vid annan tillverkning) men att det på grund av CDM-systemet varit mer lönsamt att använda metoder som ökar mängden HFC-22 eller t.o.m. att industrier i utvecklingsländer startats bara för att få tillgång till krediterna eftersom vinsten av dessa varit större än själva tillverkningen. Även vid nylonproduktion, som ger växthusgasen N₂O som restprodukt, har tillgången på krediter lett till att industrier flyttat produktionen från industriländer till utvecklingsländer för att få tillgång till krediter.³ I och med att regeringen ställt sig bakom förslaget att stoppa krediterna både i den nationella beräkningen och för företagen i den handlande sektorn, har regeringen ställt sig bakom kritiken. Trots det ifrågasätter regeringen i skrivelsen att Riksrevisionen ger plats i sin rapport för ”mer eller mindre välgrundad kritik” av CDM-systemet. Det är uppenbart att regeringen inte läst de vetenskapliga

² UNFCCC-överenskommelsen i Marrakech COP 7 år 2001; http://unfccc.int/cop7/documents/accords_draft.pdf.

³ Schneider, L., Lazarus, M. Kollmuss, (2010). Industrial N₂O Projects Under the CDM: Adipic Acid - A Case of Carbon Leakage? SEI working paper: WP-US-1006.

Fel! Okänt namn på

referenser som ligger till grund för kritiken, vilka också Riksrevisionen hänvisar till i sin källförteckning.

Vi menar att ett system där regeringen avser att tillgodoräkna sig en så stor andel av det svenska minskningsmålet genom utsläppskrediter innebär att den måste agera mer källkritiskt och öka omvärldsbevakningen kring de projekt och fonder som Sverige investerar i. Regeringen bör därför skärpa kontrollen av additionaliteten i projekten.

Den viktigaste kritiken i Riksrevisionens rapport är att klimatpolitiken saknar en utsläppsbana. I princip skulle regeringen utan att bryta mot riksdagens beslut kunna låta marknaden själv minska utsläppen i den takt effekten av omvärldstrycket och redan ikraftvunna styrmedel ger vid hand och sedan, när 2020 närmar sig, köpa den mängd krediter som behövs för att uppnå 2020-målet. Regeringen slår i skrivelsen fast att den inte avser att tolka riksdagsbeslutet på detta sätt utan avser att återkomma till riksdagen om det samlade behovet av klimatinvesteringar för att uppnå etappmålet 2020. Vi menar dock att detta är ett mycket oklart löfte från regeringen. Den ”plan” som Riksrevisionen efterfrågar nämns inte i skrivelsen och inte heller det viktiga avgörandet av vilket startår för etappmålet 2020 som regeringen avser att använda. Vi menar att regeringen bör utarbeta en sådan plan med årsvisa utsläppsminskningar. Konsekvensen av detta är dock att regeringen bör visa vilken plan den har för de inhemska utsläppsminskningarna eftersom inköpen av utsläppskrediter ska vara ett komplement till dessa. Vi menar att för att göra detta möjligt bör regeringen också återkomma till riksdagen med sektorsvisa mål för utsläppsminskningar.

Riksrevisionens andra allvarliga kritik handlar om den styrning som regeringen utövar över inköpen av utsläppskrediter. Vi menar att regeringen generaliserar och sammanfattar Riksrevisionens krav i skrivelsen och inte uppfyller revisionens krav. Regeringen bör återkomma till riksdagen med en redovisning av vilka direktiv och vilken tydligare styrning som regeringen ämnar införa över inköpen. Vi menar att regeringens löften om ”fördjupad dialog” inte uppfyller de krav på ökad styrning som Riksrevisionen ställt.

Regeringen stryker i skrivelsen under Riksrevisionens konstaterande att kostnaderna för de internationella utsläppskrediterna är lägre än för inhemska insatser. Vi menar att regeringen i skrivelsen här inte tydligt redovisat vad Riksrevisionen kommit fram till. Kostnaden för utsläppsminskningarna beror på det antal utsläppskrediter som investeringen ger (alltså de faktiska utsläppsminskningar som de projekt som regeringen investerar i ger). Enligt Riksrevisionens rapport kan dessa variera.⁴ Den uppgift som regeringen använder i skrivelsen, 85 kr per ton CO₂ i utsläppsminskningar (och då har Energimyndighetens interna kostnader räknats in), bygger på ett medeltal av genererade utsläppskrediter. Men de krediter som köps in kan variera i effektivitet, dvs. ge olika mycket utsläppsminskningar. Av Energimyndighetens årsredovisning 2009 framgår att de då inköpta krediterna kan variera mellan 7,5 och 8,9 miljoner ton CO₂. Det betyder att om man räknar med att inköpen

⁴ Se också Energimyndighetens årsredovisning 2009.

Fel! Okänt namn på

bara genererar miniminivån så blir kostnaden cirka 105 kr per ton. Regeringen jämför då med marknadspriset på 150 kr per ton eller marknadspriset på utsläppsrätter i ETS och konstaterar att inköp av utsläppskrediter är ett billigt sätt att minska utsläppen. Regeringen påstår också att Riksrevisionen står bakom samma slutsats, vilket vi menar är ett märkligt konstaterande. Riksrevisionen skriver i rapporten att investeringarna i projekten är kostnadseffektiva jämfört med att köpa krediterna på marknaden (88 kr jämfört med 150 kr/ton). Riksrevisionen resonerar kring om inhemska utsläppsminskningar genom klimatpolitik är dyrare, men slutsatsen blir att det ”är svårt att göra rättvisande jämförelser”. Viktigt är att Riksrevisionen konstaterar att inhemska investeringar ger utsläppsminskningar en längre tid medan utsläppskrediterna bara kan tillgodoräknas ett år. Som exempel nämns subventioner för bergvärme. Tyvärr fullföljer inte Riksrevisionen räkneexemplet med bergvärme (men det ligger ju också utanför den avgränsning som Riksrevisionen gjort för sin granskning). Det finns dock en noggrann redovisning från Naturvårdsverket om de klimatinvesteringar som skedde i de statliga programmen Klimp och LIP. Dessa har kostat ca 100 kr per ton minskade utsläpp av koldioxidkvalenter⁵. Med tanke på att en tredjedel av stödet gått till företag som är momspliktiga och att det också lett till ett flertal arbetstillfällen och därmed skatteinkomster för staten, menar vi att detta är ett mer kostnadseffektivt medel för den svenska staten att minska utsläppen.

Att klimatinsatser i andra länder i vissa fall kan vara dyrare än inhemska investeringar innebär inte att vi motsätter oss att Sverige stöder internationella åtgärder. Men den argumentering som regeringen använder att dessa är effektivare går att ifrågasätta. En annan invändning som framförts är att jämförelsen inte är ”köpkraftskorrigerad”. De valutaskillnader som föreligger mellan länder försvårar jämförelsen. Om den i stället hade skett med köpkraftskorrigerad prissättning (t.ex. med ett ”Big Mac”-index⁶) hade kostnaden för investeringar i de svenska utsläppsminskningarna varit lägre.⁷

För att klarlägga detta menar vi att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett klarläggande av vad utsläppsminskningar genererade av svenska inhemska klimatinvesteringar (Klimp, olika stöd för förnybar energi, kollektivtrafik och energieffektiviseringar etc.) kostar inberäknat att dessa kan tillgodoräknas för en längre tid än utsläppskrediterna och att dessa genererat arbetstillfällen och momsintäkter i Sverige.

⁵ Naturvårdsverket. ”Effekter av investeringsprogrammen LIP och Klimp”. Redovisning till regeringen 2010.

⁶ Big Mac-index publicerades av tidskriften The Economist 1986. Big Mac-indexet ger en uppskattning av ett visst lands prisnivå genom att man jämför vad en vara som är enhetlig överallt kostar. På det sättet försvinner skillnader som beror på valutaskillnader mellan länder om man ska jämföra vad en vara eller tjänst kostar i ett visst land. I stället kan man jämföra hur många Big Mac-hamburgare det går att köpa för det pris varan har i ett visst land.

⁷ Sandro Scocco och Eva Alfredsson, ITPS. ”Konsten att nå både klimatmål och god tillväxt” 2008.

Fel! Okänt namn på

Regeringen meddelar att den i budgetpropositionen kommer att ta hänsyn till Riksrevisionens kritik av att anslagen anpassas till när köpen faktiskt äger rum. Vi välkomnar denna åtgärd.

Vi välkomnar också den utökade återrapporteringen till riksdagen som regeringen aviserar.

Stockholm den 13 september 2011

Matilda Ernkrans (S)

Sara Karlsson (S)

Christina Karlsson (S)

Pyry Niemi (S)

Johan Löfstrand (S)

Jan-Olof Larsson (S)

Helén Pettersson i Umeå (S)