



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 anmälades 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. Efter- som 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 klargörande 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 tomträtter (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. AUU:er (Assigned Amounts Units), vilka Sverige har tilldelats utan att erlägga 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. 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 inkomstitel på statsbudgeten. Om det finns en politisk önskan om att influera medel ska användas för klimatsatser 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 iaktas i statens verksamhet. Utsläppsrätterna utgör en tillgång där kravet på god hushållning ska iaktas.

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 Kyotoprotokollens 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.