

Politik och kommunikation
Erik Thornström, 08-677 27 08

Klimat- och näringslivsdepartementet

103 33 Stockholm

E-post: m.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia till: johanna.janson@regeringskansliet.se

Remiss avseende Naturvårdsverkets rapport Förslag till förändrad NOx-avgift

Energiföretagen Sverige samlar och ger röst åt omkring 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Vårt mål är att utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

Sammanfattning

Energiföretagen Sverige avstyrker förslaget att omforma dagens NOx-avgift till i praktiken en NOx-skatt genom en minskad avgiftsåterföring till 60%. En NOx-skatt motverkar ambitionerna med det pågående arbetet med en fjärr- och kraftvärmestrategi som bl.a. omfattar hinderröjning för kraftvärme och att tillgängliggöra elproduktionskapacitet i syfte att förbättra försörjningstryggheten. Vi anser i stället att en indexering av avgiftsnivån utifrån KPI borde övervägas, för att bibehålla dagens styreffekter.

Vi anser att rapporten ger en missvisande bild av NOx-avgiftens funktionssätt som har varit framgångsrik i att styra mot ett effektivt energiutnyttjande genom att återföringen utgått från den nyttiggjorda energin. Sedan avgiften infördes har de specifika NOx-utsläppen mer än halverats från avgiftskollektivet samtidigt som produktionen från fjärr- och kraftvärmes förbrukats och ersatt en stor mängd enskilda värmepannor.

Vi anser att rapporten också utelämnar vikten av att kväveoxidutsläpp behöver prissättas lika inom EU och den påverkan på svensk konkurrenskraft som en NOx-skatt skulle innebära. Vi anser också att det faktum att NOx-utsläppen numera regleras genom flera EU-regelverk, till skillnad från när avgiftssystemet infördes, behöver beaktas i en reformering av NOx-avgiftssystemet och att mervärdet av NOx-avgiften skulle behöva kvantifieras.

Vi invänder mot att NOx-avgiften görs om till en skatt

Energiföretagen Sverige avstyrker förslaget att omforma dagens NOx-avgift till i praktiken en NOx-skatt genom en minskad avgiftsåterföring till 60%. Detta innebär att avgiften i praktiken får en fiskal utformning som en skatt i stället för att premiera de anläggningar som vidtar NOx-reducerande åtgärder. En övergång från en avgift med återbetalning till en kväveoxidskatt medför en kostnadsökning för alla verksamheter som ingår i dagens avgiftskollektiv, även om den enligt

rapportens förslag skulle ske stegvis. Förslaget skulle också motverka ambitionerna med det pågående arbetet med en fjärr- och kraftvärmestrategi som bl.a. omfattar hinderröjning för kraftvärme.

Vi vill också framhålla att priset på driftkemikalier som ammoniak och urea, som tillverkas med hjälp av naturgas, och används i NOx-rening, har skjutit i höjden på grund av den pågående energikrisen. Att ytterligare öka kostnaderna för t.ex. marginalprissättande kraftvärmeproduktion på elmarknaden riskerar också bli en effekt av förslaget som går stick i stäv med arbetet att tillgängliggöra mer elproduktion för att dämpa elprisutvecklingen.

Vi anser också att rapporten i stort sett utelämnar att NOx-avgiften varit framgångsrik i att styra mot ett effektivt energiutnyttjande genom att utgå från den nyttiggjorda energin, genom att mer än halvera de specifika NOx-utsläppen från avgiftskollektivet sedan den infördes.

Vi anser i stället att en indexering av avgiftsnivån utifrån KPI borde övervägas, för att bibehålla dagens styreffekter.

Rapporten utelämnar stora delar av syftena med dagens utformning av NOx-avgiftssystemet och att driva på för ökad energieffektivitet

När kväveoxidavgiften infördes i början av 1990-talet valde man en utformning med tillgodoföring där utsläppsavgiften, med avdrag för administrationskostnaden, återfördes till avgiftskollektivet efter hur mycket energi som avgiftsbelagda anläggningar hade producerat (nyttiggjort). Denna utformning hade två huvudsyften. Dels gav det ett incitament till att vara energieffektiv men det var också en bidragande orsak till att det var möjligt att införa en så pass hög avgift per kilogram kväveoxid. Återföringens storlek beräknas årligen i efterhand av Naturvårdsverket och varierar något mellan åren. Det bör betonas att avgiften respektive återföringen är två motriktade transaktioner där alla avgiftspliktiga anläggningar träffas av samma avgiftsnivå på 50 kronor per kilogram NOx.

Naturvårdsverket anför i sin rapport att tillgodoföringen skulle minska incitamentet att reducera utsläpp. Vi menar att detta är felaktigt. Kostnaden per kilogram NOx varierar inte med tillgodoföringen. Berörda företag är mycket väl medvetna om vad varje kilogram utsläpp kostar för de pannor som är inkluderade i avgiftssystemet. Naturvårdsverket har själva tidigare argumenterat för att tillgodoföringen driver på för ökad energieffektivitet, vilket bl.a. är i linje med uppsatta energieffektiviseringsmål och målet om att minska NOx-utsläppen.

I exempelberäkningen på s. 49 beräknar Naturvårdsverket fram en snittkostnad per kilo NOx på 20,5 kr. Denna beräkning är missvisande och antyder att rapportförslaget är ett misstag. Varje kilogram NOx har en och samma kostnad medan varje producerad MWh är en intäkt som varierar mellan olika år. Kostnaden minskar inte för att man är duktig på att producera energieffektivt. Detta gäller heller inte om man som anläggningsägare totalt sett får ett överskott genom en tillgodoföring som är större än avgiften. Det finns fortfarande samma incitament att minska utsläppen av kväveoxider. Rapportens slutsats att

tillgodoföringen generellt minskar incitamenten att reducera utsläppen är därmed en felaktig slutsats.

I rapporten anges också avgiftssystemet ”...medföra den oönskade effekten att skillnaden mellan nettovinnare och nettoförlorare ökar ” (s. 16, 42-43). Det är dock oklart hur utredningen kommit fram till att skillnaden mellan vinnare och förlorare är oönskad. Avgiften bör spegla den externa kostnaden (skadan) av NO_x-utsläppet, och återföringen är ett incitament för energieffektivitet. Detta innebär att det blir både vinnare och förlorare i avgiftssystemet beroende på hur framgångsrik man är i att minska de specifika NO_x-utsläppen.

Vi anser att begreppet ”subvention” används felaktigt i rapporten

Vi invänder emot rapportens resonemang om att förbränningsbaserad energiproduktion skulle vara subventionerad genom NO_x-avgiftssystemet (kapitel 3 m.m.). Förutsättningen för att en anläggning ska kunna få en återföring av NO_x-avgiften är att det investeras i NO_x-reducerande åtgärder, vilket kräver investeringar i särskild reningsutrustning. NO_x-avgiften bidrar till att ge incitament till sådana investeringar. Eftersom återföringen baseras på nyttiggjord energiproduktion är det också ett styrmedel som driver på för ett effektivt energiutnyttjande, vilket inte är att subventionera förbränningsbaserad energiproduktion. Det blir därmed inte korrekt att som rapporten hävdar att tillgodoföringen kan ses som en form av subvention där de som producerar mest energi per kg utsläpp får den största andelen av tillgodoföringen, utan tvärtom driver avgiftssystemets konstruktion mot ökad energieffektivitet.

Utredningen har heller inte fastställt vad som är den korrekta prissättningen av NO_x-utsläpp, dvs. den externa kostnaden av NO_x-utsläpp. Innan den frågan är besvarad kan inte heller lämplig nivå på NO_x-avgiften bestämmas eller en eventuell subvention (genom återföring) besvaras. Därtill behöver det göras en bedömning av vad som utgör en kostnadseffektiv NO_x-reduktionspotential utifrån de samlade NO_x-utsläppen där olika sektors tekniska reduktionsförutsättningar också beaktas.

Rapportens resonemang om att avgiftssystemet på sikt bör ersättas av en skatt i syfte att få en ökad styreffekt är också missvisande. Alternativet där avgiften helt ersätts med en skatt har lägst potential för utsläppsminskningar, vilket gör det något förvirrande att rapporten i några avsnitt argumenterar för att avgiftssystemet på sikt ska ersättas med en skatt.

Reduktion av kväveoxidutsläpp behöver ses ur ett större helhetsperspektiv

Rapportens resonemang bygger på att all minskning av kväveoxidutsläpp är bra, utan någon kommentar av vilken nytta som erhålls av den sammanhängande energi- och industriproduktionen. Exempelvis kan en minskad konsumerad kvantitet av energi med lägre utsläpp också innebära ett lägre konsumentöverskott. En minskad produktion och konsumtion av el och värme minskar utsläppet av kväveoxider i Sverige men den energi som inte produceras i värme- och kraftvärmeverken måste ersättas av annan energi som importeras från andra

länder eller produceras lokalt av andra energikällor. Fjärr- och kraftvärmen har också en viktig roll i energisystemet genom att avlasta elsystemet och tillvarata ta resurser som annars skulle gå till spillo.

NOx-utsläppen från egen uppvärmning av bostäder och lokaler har flyttats till el- och fjärrvärmeproduktion sedan NOx-avgiftssystemet infördes i och med att leveranserna av fjärrvärme nästan har fördubblats sedan 1992. Konvertering från egen uppvärmning av bostäder och lokaler har dock haft flera andra mycket positiva konsekvenser, bland annat har utsläppen av klimatgaser minskat med 92 procent sedan 1992, utsläppen av kolmonoxid har halverats medan utsläpp av partiklar (PM_{2,5} och PM₁₀) och bens(a)pyren har minskat med två tredjedelar. Detta är aspekter som Naturvårdsverket har uppmärksammat i andra rapporter och på sin hemsida. Det är därför angeläget att ha ett större helhetsperspektiv i värderingen av NOx-utsläppen i förhållande till andra positiva miljöeffekter som uppnåtts av en utbyggnad av fjärr- och kraftvärmen.

Kväveoxidutsläpp behöver prissättas lika inom EU och beakta påverkan på konkurrenskraften

Rapporten saknar resonemang om att kväveoxidutsläpp behöver prissättas lika för att inte negativt påverka svenska verksamheters konkurrenskraft inom EU. Det finns exempel från t.ex. Danmark där det infördes en NOx-skatt men där man efter att ha sett påverkan på industrins konkurrenskraft sänkte sin kväveoxidskatt från 25 DKK till 5 DKK/kg kväveoxid fr.o.m. den 1 juli 2016. Det saknas också någon närmare analys av effektiviteten i var fler NOx-reducerande åtgärder bör sättas in i ett europeiskt perspektiv. Om Sverige ensidigt inför en betydligt högre prissättning på NOx-utsläpp finns risk för kväveoxidläckage om energiproduktion eller industriverksamhet flyttas ut från Sverige till andra länder.

NOx-utsläppen regleras i dag genom flera EU-regelverk som behöver beaktas i utformningen av NOx-avgiftssystemet

Sedan NOx-avgiftssystemet infördes har det införts en omfattande EU-lagstiftning gällande miljöpåverkande utsläpp som införts för stora förbränningsanläggningar (> 50MW) genom industriutsläppsdirektivet (IED) och för medelstora förbränningsanläggningar (1-50 MW) genom MCP-direktivet. Även kraven på utsläpp från förbränning av avfall genom avfallsförbränningsförordningen (2013:253) och BAT-slutsatser har ytterligare begränsat utsläppen av NOx. Sverige har också i flera avseenden valt att gå längre än minimikraven i genomförandet av denna EU-lagstiftning. Dessutom innebär de krav att använda bästa tillgängliga teknik för stora förbränningsanläggningar som beslutats inom EU att kraven successivt kommer skärpas även med avseende på minskade kväveoxidutsläpp. Detta innebär att miljötillståndskraven blir mer drivande framöver och behovet av kompletterande ekonomiska styrmedel för att minska kväveoxidutsläppen minskar. I rapporten görs endast en översiktlig analys av dessa förändrade förutsättningar, men där BREF och BAT-slutsatser successivt kommer driva på för skärpta utsläppskrav. Mervärdet av NOx-avgiften skulle här behöva kvantifieras

och där rapportens ekonomiska analyser bara utgår från olika avgifts- och återföringsnivåer.

Beskrivningen av fjärrvärmebranschen och prissättningen på fjärrvärme är felaktig och behöver uppdateras

På sidan 23 redogörs för bland annat fjärrvärmebranschens aktörer som är inaktuell och missvisande. Fortum äger inte längre fjärrvärmeverksamheter i Sverige utan de har avyttrats och de utgörs i dag av bland annat företaget Stockholm exergi. Vidare är huvuddelen av fjärrvärmeföretagen idag kommunalt ägda, där det finns ett flertal större aktörer som t.ex. Göteborg energi, Mälarenergi och Tekniska Verken i Linköping, vilket inte framgår av beskrivningen.

Det är heller inte korrekt att redovisa fjärrvärmeverksamhet som en monopolverksamhet utan det råder en fri konkurrens på värmemarknaden där kunden har rätt att välja uppvärmningsform. Fjärrvärmekunderna har således möjlighet att byta uppvärmningsform och installera till exempel individuella värmepumpar eller pellets pannor. Fjärrvärmeföretagen har därmed inte möjlighet att prissätta fjärrvärmes högre än andra värmealternativ om de långsiktigt ska kunna bibehålla sina kunder. Däremot karaktäriseras distributionen av fjärrvärme av ett naturligt monopol, då det inte finns ekonomiska förutsättningar för att anlägga parallella fjärrvärmesystem.

Rapportens statsstödmässiga analys behöver kompletteras

Rapporten har endast en översiktlig analys av de statsstödmässiga förutsättningarna att omforma dagens NOx-avgift till i praktiken delvis en skatt och de föreslagna breddningar som föreslås av avgiftskollektivet. Rapporten saknar bland annat en närmare analys av förenligheten av de föreslagna förändringarna med EU:s statsstödsriktlinjer för klimat-, energi- och miljö (CEEAG) som antogs för ungefär ett år sedan och den nyligen reviderade gruppundantagsförordningen (GBER). Vi anser att det finns flera frågetecken om de föreslagna avgränsningarna verkligen är förenliga med statsstödsreglerna. I och med att NOx-avgiftssystemet infördes innan Sverige blev EU-medlemmar är det troligt att hela systemet skulle behöva statsstödsprövas om det görs större förändringar av det slag som föreslås. Om rapportens förslag ska tas vidare är det därmed nödvändigt med en fördjupad analys av relevanta statsstödsregler.

Beskattning bör betecknas som "ekonomiskt" styrmedel i stället för "marknadsbaserat" styrmedel

I avsnitt 3.4 benämns genomgående skatter som "marknadsbaserade styrmedel". Vi invänder emot att denna beskrivning och anser i stället att det är mer korrekt att benämna som "ekonomiska styrmedel". Många skatter är dessutom primärt av fiskal natur som t.ex. energiskatten. Skatteverkets utvärdering av den i rapporten omnämnda avfallsförbränningsskatten hösten 2021 visade också att denna skatt saknade avsedda styreffekter och riksdagen beslutade hösten 2022 om att avskaffa denna skatt bland annat på grund av dess bristande styreffekter.

Rapporten saknar analyser av teknisk reduktionspotential och kostnadseffektivitet i breddning till föreslagna sektorer

Utredningen har inte analyserat vilken teknisk reduktionspotential till minskade kväveoxidutsläpp som finns i de berörda branscher som föreslås omfattas av en kväveoxidskatt. Någon analys har heller inte gjorts av kostnadseffektiviteten att införa nya styrmedel för att minska kväveoxidutsläppen i skogsindustrins soda- och lutpannor i förhållande till andra sektorer som t.ex. transportsektorn som har de största kväveoxidutsläppen både i volym och per energienhet. Transportsektorns NOx-utsläpp har också en mycket större lokal påverkan då de sker i marknivå och inte genom höga skorstenar med större spridning. Mervärdet av en breddad NOx-avgift i förhållande till industriutsläppsdirektivets och BAT-krav skulle också behövs kvantifieras och redovisas.

Effekterna av en delvis slopad återföring innebär att avgiften delvis blir en skatt

Rapporten saknar förslag om konsekvenserna av att delvis göra om avgiften till en skatt. En effekt av en slopad återföring är att det i praktiken blir en skatt och den borde då regleras som en sådan, vilket det saknas förslag om.

Då nuvarande NOx-avgiftssystem fungerar väl och har haft en avgörande effekt för att minska utsläppen av NOx, föreslår vi i stället en ökad avgiftsnivå med bibehållen full återföring av avgiften baserad på nyttiggjord energi. Det skulle öka incitamentet för anläggningarna som inte vidtar tillräckliga åtgärder samtidigt som det uppmuntrar till NOx-reducerande åtgärder och möjliggör beslut om framtida investeringar.



Åsa Pettersson

VD Energiföretagen Sverige



Erik Thornström

Ansvarig, skatter, styrmedel,
energianvändning och resurseffektivitet