

Miljödepartementet
Klimatenheten. nationellt

Vår referens/dnr:
2023-30

Er referens/dnr:
M2022/02151

2022-03-31

Remiss avseende Naturvårdsverkets rapport Förslag till förändrad NOx-avgift

Föreningen Svenskt Näringsliv har beretts tillfälle att avge yttrande över rubricerad rapport och avstyrker förslaget i enlighet med vad som anges nedan.

Sammanfattning av synpunkter

Svenskt Näringsliv avstyrker Naturvårdsverkets förslag och anser att:

- Förslaget riskerar att hämma miljöinvesteringar och svensk konkurrenskraft.
- Ett ekonomiskt styrmedel, oavsett om det är en skatt eller avgift, medför en dubbelreglering med tillståndsprövningen och är därför olämplig. Styreffekten av en skatt eller en avgift upphör när bästa möjliga teknik tillämpas.
- En effekt av en partiellt slopad återföring är att det i praktiken blir en skatt och den borde då regleras som en sådan, vilket det saknas förslag om.
- En grundläggande brist gällande utredningen är att den inte innehåller analyser angående den tekniska reduktionspotential till minskade kväveoxidutsläpp som finns i de berörda branscher som föreslås omfattas av den föreslagna utformningen av NOx-avgiften.
- Ett mer ändamålsenligt alternativ, förutsatt att NOx-avgiften blir kvar, till Naturvårdsverkets minskning av tillgodoföringen vore att införa en årlig indexering av avgiftsnivån utifrån KPI.

Grunder för förslaget

I rapporten föreslås att undantaget för soda- och lutpannor som finns i lagen om miljöavgifter på utsläpp av kväveoxider (NOx) vid energiproduktion tas bort. Vidare föreslås att tillgodoföringen till systemet minskas från dagens 100 till 60 procent, inklusive avdrag för Naturvårdsverkets administrativa kostnad för att hantera avgiften. Naturvårdsverket anger i rapporten att en minskad tillgodoföring kan ses som att systemet närmar sig en skatt, vilket skulle underlätta en eventuell övergång från avgiftssystem till en ren skatt.¹ Vidare anger Naturvårdsverket att en eventuell skatt borde administreras av Naturvårdsverket eftersom Skatteverket inte bedöms ha rätt kompetens.²

¹ Se sidorna 7 och 14 i aktuell rapport.

² Se sid 73 i aktuell rapport

Avgiftsnivån har justerats vid ett tillfälle efter att den infördes 1992. Rapporten anger att flera tidigare utredningar har lyft fram en höjning eller indexering av avgiften i syfte att stärka styrningen och öka incitamenten för ytterligare rening.³ Samtidigt anger Naturvårdsverket att industrins förbränningsutsläpp har minskat i en relativt stadig takt sedan 1990 där NO_x-avgiften har bidragit till utvecklingen, men att även att BAT-gränsvärden och tillståndprocessen har haft stor betydelse.⁴

De i rapporten föreslagna förändringarna förväntas leda till minskade utsläpp av kväveoxider, vilket bidrar till bättre luftkvalitet och till minskade effekter på hälsa och miljö. Konsekvensen på sysselsättningen och på andra miljö- och samhällsmål bedöms vara av mindre betydelse.

De av Naturvårdsverket föreslagna ändringarna beräknas öka intäkterna för staten med 397 mnkr per år, varav 215 mnkr kommer från de företag som är avgiftsskyldiga i dag och 182 mnkr från företag med soda- och lutapannor. Remissen anger inte när de föreslagna förändringarna väntas träda i kraft.

Synpunkter

Förslaget riskerar att hämma miljöinvesteringar och svensk konkurrenskraft

En förutsättning för all framgångsrik miljö- och klimatpolitik är att den inte slår mot konkurrenskraften. Svenskt Näringsliv vill understryka klimatfrågans betydelse, vikten av att säkerställa en hållbar utveckling samt att politiken för att stödja detta behöver vara effektiv.

Industri- och handelsanläggningarna som föreslås omfattas av Naturvårdsverkets förslag är i hög grad internationellt konkurrensutsatta och produkterna säljs på världsmarknaden. De förslag som presenteras i rapporten försvagar svensk konkurrenskraft gentemot andra länder och minskar styreffekten med återföringen som bidragit till ökade miljöinvesteringar och minskade utsläpp av kväveoxider.

Om Sverige ensidigt inför en betydligt högre prissättning på utsläpp av kväveoxider relativt andra länder, vilket blir fallet om rapportens förslag genomförs, finns risk för kväveoxidläckage om energiproduktion eller industriverksamhet flyttas ut från Sverige till andra länder. Detta påverkar såväl den globala miljön som sysselsättning och välbefinnande i Sverige negativt. I rapportens konsekvensanalys anges att dessa frågor bedöms vara av mindre betydelse, men någon närmare redogörelse för hur denna bedömning gjorts saknas. Denna brist i konsekvensanalysen är oacceptabel och för viktig för att bortse från.

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 och en minskad återföring kommer att leda till minskade ekonomiska resurser för företag att investera i miljöfrämjande åtgärder. Naturvårdsverket har tidigare argumenterat för att tillgodoföringen driver för energieffektivitet, vilket är i linje med uppsatta energieffektiviseringsmål och målet om att minska utsläppen av kväveoxider.

³ Se sid 42 i aktuell rapport.

⁴ Se sid 20 i aktuell rapport.

Det finns redan kompletterande styrmedel

Det faktum att NO_x-utsläppen har mer än halverats sedan NO_x-avgiften infördes, visar att genomförda åtgärder har varit verkningsfulla.

Efter NO_x-avgiftssystemet införande har det tillkommit en omfattande EU-lagstiftning gällande miljöpåverkande utsläpp för stora förbränningsanläggningar (> 50 MW) genom industriutsläppsdirektivet, IED, och för medelstora förbränningsanläggningar (1-50 MW) genom MCP-direktivet. Vidare har kraven på utsläpp från förbränning av avfall genom avfallsförbränningsförordningen (2013:253) och BAT-slutsatser ytterligare begränsat utsläppen av kväveoxider. Sverige har också i flera avseenden valt att gå längre än minimikraven i genomförandet av aktuell EU-lagstiftning.

Dessutom innebär kravet att använda bästa möjliga teknik, eller bästa tillgängliga teknik, en successiv skärpning i takt med att tekniker utvecklas, vilket kommer leda till minskade utsläpp av kväveoxider. Miljötillståndskraven kommer därför att bli mer drivande framöver och behovet av kompletterande ekonomiska styrmedel för att reducera NO_x-utsläppen minskar.

Berörda företag måste förhålla sig till fastställda krav inom BAT gällande bästa tillgängliga teknik. Dessa kravnivåer uppdateras med jämna mellanrum med hänsyn till teknikutvecklingen. Dessa investeringar sker i samband med tillståndförhandlingar enligt miljöbalken.

Mot bakgrund av detta bör satsningar göras på teknikutveckling för att minska utsläppen av kväveoxider från industrin och därför bör inte en förändrad NO_x-avgift försvåra möjligheten till investeringar. Utsläppsnivåer bör fortsatt diskuteras i miljötillståndprocesserna där hänsyn kan tas till befintlig verksamhet, omgivande miljö och exponeringen för människor och deras eventuella hälsopåverkan. Det innebär att en större miljöhänsyn kan tas utöver utsläppen av kväveoxider. Att miljökraven utgår från en helhetsbedömning av den miljöpåverkan en verksamhet ger upphov till är viktigt för att uppnå bättre resultat för miljön som helhet.

Ett ekonomiskt styrmedel, oavsett om det är en skatt eller avgift, medför en dubbelreglering med tillståndsprövningen och därför olämplig. Mot bakgrund av detta hade det varit relevant att pröva frågan om avveckling av NO_x-avgiften.

Avgiften får en fiskal utformning

Den nuvarande NO_x-avgiften är att betrakta som en avgift, och inte som en skatt, med anledning av att intäkterna inte går till statskassan utan går tillbaka de avgiftsskyldiga anläggningarna.⁵ Den föreslagna minskningen av avgiftsåterföringen till 60 procent innebär att NO_x-avgiften får en fiskal utformning eftersom det ger staten intäkter till statskassan, i likhet med en sedvanlig skatt. Rapporten saknar förslag om konsekvenserna av att delvis göra om avgiften till en skatt. En effekt av en partiellt slopad återföring är att det i praktiken blir en skatt och den borde då regleras som en sådan, vilket det saknas förslag om.

⁵ Se Runar Brännlunds rapport: Greenwash? En analys av svenska miljöskatters effektivitet (juni 2018), sid 12.

https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/skatter/greenwash-en-analys-av-svenska-miljoskatters-effektivitet_1126899.html

Naturvårdsverket anger i sin rapport att myndigheten själv borde administrera en eventuell NOx-skatt då Skatteverket inte bedöms ha rätt kompetens.⁶ Det är enligt Svenskt Näringsliv ett tillkommande skäl att inte göra om avgiften till en skatt, eftersom andra punktskatter, förutom sådana skatter som Tullverket tar ut vid import från tredjeland, hanteras av Skatteverket. För det fall skatten trots allt skulle införas bör utgångspunkten vara att Skatteverket är ansvarig beskattningsmyndighet för en eventuell NOx-skatt för att upprätthålla likformig hantering med andra punktskatter.

NOx-avgift på soda- och lutpannor

En grundläggande brist gällande utredningen är att den inte innehåller analyser angående den tekniska reduktionspotential till minskade kväveoxidutsläpp som finns i de berörda branscherna som föreslås omfattas av den föreslagna utformningen av NOx-avgiften. 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. Om NOx-avgiften vidgas till att inkludera soda- och lutpannor bör det vara i egna system för att berörda företag med likvärdiga förutsättningar ska jämföras med varandra vid tillgodoräkningen, och att dessa system får kvarstå som egna tillgodoräkningssystem efter att den föreslagna tidsfristen om fem år har löpt ut.

Inför en indexering

Ett mer ändamålsenligt alternativ, förutsatt att NOx-avgiften blir kvar, till Naturvårdsverkets minskning av tillgodoföringen vore att införa en årlig indexering av avgiftsnivån utifrån KPI. Med årlig KPI-indexering skulle NOx-avgiften bibehålla sin styreffekt över tid i reala termer.

SVENSKT NÄRINGSLIV

Johan Fall

Robert Lönn

⁶ Se not 2.