

Politik och kommunikation
Erik Thornström, 08-677 27 08
erik.thornstrom@energiforetagen.se

Särskilt yttrande av experten Erik Thornström, Energiföretagen Sverige

Inledning

Jag har sammanfattningsvis följande synpunkter på utredningens övergripande slutsatser:

- jag delar utredningens slutsats att en skatt på avfallsförbränning inte bör införas då det inte är ett ändamålsenligt styrmedel för att bidra till uppfyllandet av de klimat-, energi- och avfallspolitiska målen,
- jag delar utredningens slutsats att inget nationellt kompletterande styrmedel som stärker prissignalen för fossila koldioxidutsläpp från svensk el- och värmeproduktion behövs då befintliga styrmedel ger tillräckliga incitament för att fasa ut kvarvarande små andelar fossila bränslen i den svenska el- och värmeförsörjningen,
- jag anser inte att utredaren har visat att en kväveoxidskatt sammantaget är vare sig verkningsfullare eller samhällsekonomiskt effektivare än dagens kväveoxidavgift,
- jag anser att de framlagda skatteförslagen inte står i överensstämmelse med den blocköverskridande energipolitiska överenskommelsens skrivningar om att *"en konkurrenskraftig fjärrvärmesektor och minskad elanvändning i uppvärmningen är förutsättningar för att klara den förnybara el- och värmeförsörjningen under kalla vinterdagar.*

Utredningen har haft för kort om tid och för begränsade resurser för att genomföra utredningsuppdraget

Jag anser att utredningen fått alltför kort tid, ursprungligen mindre än ett år, och för lite resurser för att genomföra en tillräcklig analys och fullfölja de tre deluppdrag att analysera behoven och lämpligheten av skatter gällande avfallsförbränning, koldioxid och kväveoxid för el- och värmeproduktion. När utredningstiden förlängdes i maj 2017 tvingades dessutom utredningen på mycket kort tid ta fram ett lagförslag om en avfallsförbränningskatt trots att den förlängda tiden egentligen behövts för att fullfölja övriga delfrågor i utredningsuppdraget, särskilt vad avser analysen av en eventuell kväveoxidskatt.

Trots att utredningen haft ett så omfattande uppdrag som kan innebära dramatiska konsekvenser för berörda branscher, t.ex. fjärrvärmebranschen, har utredningen inledningsvis inte önskat någon branschmedverkan i utredningens expertgrupp. Först efter närmare halva utredningstiden bereddes branschrepresentanter möjlighet att medverka i utredningens expertgrupp. Det är också en brist att utredningen inte har knutit till sig sakkunnig expertis kring förbränningsanläggningar från universitet eller högskolor som kunnat bedöma t.ex. teknisk potential för kväveoxidreduktion.

En skatt på avfallsförbränning bör inte införas

Jag delar utredningens slutsats att en skatt på avfallsförbränning inte bör införas. Utredningen konstaterar att en skatt på avfallsförbränning inte är ett ändamålsenligt styrmedel för att bidra till uppfyllandet av de klimat-, energi- och avfallspolitiska målen. Detta är den andra offentliga utredningen som kommit till samma slutsats (den tidigare utredningen Skatt i retur (SOU 2009:12) kom till samma slutsats).

Från energibranschen bejakar vi de politiska ambitionerna om ökad materialåtervinning och fossilfrihet. En analys av lämpliga styrmedel för att nå dessa målsättningar behöver vara mer förutsättningslös än vad som är fallet i utredningsdirektiven. En slutsats är att det är andra styrmedel högre upp i avfallshierarkin och tidigare i produkternas livscykel som måste till för att minska avfallsflödet och öka materialåtervinningen. Effekten av en avfallsförbränningskatt blir i stället i praktiken fiskal och kommer huvudsakligen slå mot de berörda fjärrvärmeföretagens ekonomiska resultat.

Trots att utredningens slutsats om att en skatt på avfallsförbränning inte bör införas så är utredningen enligt regeringens tilläggsdirektiv som beslutades den 11 maj 2017 tvungna att på ca 5 månader lägga fram ett förslag till utformning av en lag om skatt på avfallsförbränning. Jag anser att utredningen fått alldeles för kort tid för att genomföra detta deluppdrag på ett ändamålsenligt sätt.

Bland de frågor som utredningen inte haft tid att utreda finns konsekvenserna av att undanta importerat avfall från en avfallsförbränningskatt. Genom ett sådant undantag skulle tydligare incitament för materialåtervinning kunna skapas. Även i övrigt hade konsekvenserna av en skatt behövt analyseras djupare.

En annan fråga gäller definitionen av vilka biobränslen som föreslås undantas från avfallsförbränningskatten. Den nu föreslagna avgränsningen kopplas till definitionen av biobränslen i elcertifikatsförordningen. Denna definition är dock inte uppdaterad utifrån det reviderade EU-direktivet om att främja förnybara energikällor från 2009 (2009/28/EG). I vilken grad sådant avfall ska vara "sorterat" har orsakat tillämpningsproblem inom elcertifikatsystemet. För att inte orsaka tillämpningsproblem även vad gäller en avfallsförbränningskatt skulle definitionen av biobränsle behöva ses över och begreppet "sorteras" behöva specificeras, vilket tyvärr inte har gjorts inom ramen för utredningen.

Vad gäller skatt på förbränning av avfall i övrigt, ställer jag mig bakom Weine Wiqvists särskilda yttrande.

Det saknas skäl att komplettera prissignalen från EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS)

Jag delar utredningens slutsats att inget nationellt kompletterande styrmedel som stärker prissignalen för fossila koldioxidutsläpp från svensk el- och värmeproduktion behövs. Omställningen med att fasa ut kvarvarande användning av fossila bränslen i den svenska el- och värmeproduktionen pågår och nuvarande styrmedel ger tillräckliga incitament för att i god tid uppnå de nationella klimatpolitiska målsättningarna till 2030 och ställa om el- och värmeproduktionen.

Det är dock anmärkningsvärt att regeringen redan föregripit utredningen i denna del och i budgetpropositionen för 2018 föreslagit en återinförd koldioxidskatt för kraftvärmeanläggningar inom EU ETS och en höjd koldioxidskatt för värmeproduktionsanläggningar inom EU ETS fr.o.m. 1 januari 2018. En höjd beskattning på kraftvärme riskerar att förvärra en redan ansträngd effektbalans vintertid, särskilt i södra Sverige. Jag kan även konstatera att många svenska kommuner har höga

ambitioner i klimatarbetet och har satt egna mål om fossilbränslefrihet. För dessa kommuner innebär den höjda nivån på koldioxidskatten i princip enbart att omställningen mot fossilbränslefrihet fördyras.

Kväveoxidavgiften bör inte ersättas av en kväveoxidskatt

Utredningen har haft i uppdrag att analysera om kväveoxidavgiften kan göras mer verkningsfull och samhällsekonomiskt effektiv, i första hand om den görs om till en skatt. Utredningen konstaterar att utformningen av en kväveoxidskatt innebär en avvägning mellan styreffekt och fördelningspolitiska effekter och att det rör sig om politiska avvägningar som inte ansetts bör göras inom utredningen. Utredningen tar därför inte ställning till om dagens avgift bör ersättas med en skatt på utsläpp av kväveoxider. Trots detta ställningstagande lägger utredningen ändå fram två alternativa lagförslag till utformning av en kväveoxidskatt som skulle få stora konsekvenser för berörda branscher. Jag anser att utredaren inte har visat att en kväveoxidskatt sammantaget är vare sig verkningsfullare eller samhällsekonomiskt effektivare än dagens kväveoxidavgift.

Utredningen har avfärdat att dagens kväveoxidavgiftssystem kan vidareutvecklas som alternativ till en skatt. Utredningen har genomgående varit kritisk till kväveoxidavgiftssystemets utformning. Detta står i skarp kontrast mot tidigare utvärderingar som bedömt att kväveoxidavgiften varit ett framgångsrikt styrmedel och som utgjort förebild för flera andra länders liknande ekonomiska styrmedel med syfte att minska kväveoxidutsläppen utan att samtidigt påtagligt försämra berörda branschers konkurrenskraft. Min uppfattning är att en enkel lösning för att öka verkningsfullheten i kväveoxidavgiftssystemet skulle kunna vara att höja avgiftsnivån som varit oförändrad sedan 2008. En höjning med t.ex. 10 kronor/kg till 60 kr/kg kväveoxid skulle ge ett incitament att vidta ytterligare åtgärder för kväveoxidreduktion i energibranschens förbränningsanläggningar.

Analys saknas av reduktionspotential för minskade kväveoxidutsläpp och konsekvenser av EU-rätten på området

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 från de sektorer som föreslås omfattas av en kväveoxidskatt i förhållande till andra sektorer som t.ex. transportsektorn som har de största kväveoxidutsläppen både i volym och per energienhet.

Baserat på utredningens analyser minskar Sveriges totala utsläpp av kväveoxider med 1,23 procent för en orimlig kostnad på 1 097 kr per kg reducerad kväveoxid. Det är en alltför en hög kostnad för en sådan modest effekt som med mycket stor sannolikhet kommer nås genom andra åtgärder som det pågående genomförandet av EU-direktivet om miljökrav för medelstora förbränningsanläggningar eller en höjning av kväveoxidavgiftsnivån med 10 kronor/kg.

Utredningen har heller inte analyserat konsekvenserna vad gäller kraven på minskade kväveoxidutsläpp som följer av den omfattande EU-lagstiftning gällande miljöpåverkande utsläpp som införts för stora förbränningsanläggningar (> 50MW) och är på väg att införas för medelstora förbränningsanläggningar (1-50 MW). Sverige har 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 i augusti i år att kraven successivt kommer skärpas även med avseende på minskade kväveoxidutsläpp. Detta innebär att miljötillståndskraven kommer att bli mer drivande framöver och behovet av ytterligare

ekonomiska styrmedel för att minska kväveoxidutsläppen minskar. Jag anser heller inte att utredningen visat att en kväveoxidskatt skulle vara förenlig med EU:s punktskattedirektiv (2008/118/EG). Utifrån den s.k. Braathensdomen om en nationell miljöskatt på inrikes flygtrafik i EU-domstolen (C-346/97) kan konstateras att även en schablonmässigt uppbyggd skatt ansågs ha ett direkt och oskiljaktigt samband mellan förbrukningen av en energiprodukt och de ämnen som släpps ut vid bränsleförbrukningen.

Analysen av kväveoxidavgiften är alltför teoretisk och skulle behövt ha en mer praktisk ansats om bl.a. konkurrenskraftspåverkan

Jag anser att utredningen också haft en alltför teoretisk ansats i sin analys av dagens kväveoxidavgift och en eventuell kväveoxidskatt. Utredningen hade behövt analyserat mer av de praktiska och verksamhetsmässiga konsekvenserna för de olika branscherna av att införa en skatt och ett slopande av återföringen i dagens system med kväveoxidavgift. Nuvarande analys saknar t.ex. koppling till teknisk reduktionspotential för minskade kväveoxidutsläpp. Det är också lätt att konstatera att en ensidig svensk skatt på kväveoxidutsläpp får en stor påverkan på berörda branschens internationella konkurrenskraft. Jag anser också att det är mycket anmärkningsvärt att en statlig utredning anser att en kväveoxidskatt ska syfta till att minska produktionen i Sverige. Utgångspunkten för en miljöskatt bör alltid vara att det finns möjligheter att minska utsläppen genom tekniska åtgärder och investeringar.

Utredningen har visat att det idag är få länder som har kompletterande ekonomiska styrmedel för att minska kväveoxidutsläppen. De allra flesta av Sveriges viktigaste konkurrentländer har heller inga kompletterande ekonomiska styrmedel för minskade kväveoxidutsläpp. Trenden är snarare att användningen kväveoxidskatter/-avgifter minskar i våra grannländer, där t.ex. Danmark sänkte sin kväveoxidskatt från 25 DKK till 5 DKK/kg kväveoxid fr.o.m. 1 juli 2016.

Risken för kväveoxidläckage till andra länder behandlas lättvindigt

Utredningen har endast översiktligt redovisat riskerna för kväveoxidläckage till andra länder inom såväl energibranschen som industrin. I ett EU-perspektiv är elproduktion en verksamhet som innebär risk för kväveoxidläckage. Om elproduktion flyttas från Sverige till t.ex. Tyskland eller Polen riskerar utsläppen av kväveoxid och andra emissioner (t.ex. svavel och kolmonoxid) att öka. Någon värdering eller egentlig analys av de faktiska miljö- och hälsoeffekterna av en eventuell skatt har heller inte gjorts. I sammanhanget kan det konstateras att i och med att energibranschens och industrins kväveoxidutsläpp sker genom höga skorstenar blir den lokala miljöpåverkan liten i förhållande till t.ex. transportsektorns utsläpp från fordon med mycket större lokal miljöpåverkan.

De framlagda lagförslagen får orimlig konkurrenskraftpåverkan och alternativa lagförslaget har fått en konkurrenssnedvridande utformning

När det gäller de framlagda alternativa lagförslagen anser jag att alternativ 1 får helt oacceptabla konsekvenser för svensk industris konkurrenskraft. I alternativ 2 föreslås en lägre skattesats för konkurrensetsatt industri. Jag anser dock att den koppling som gjorts till EU:s koldioxidläckagelista saknar relevans då det är en annan typ av utsläpp som inte kan kopplas till kväveoxidutsläpp.

Exemplet ovan med elproduktion som riskerar flyttas till andra länder inom EU visar att läckagelistan som används inom EU ETS (som syftar till att förhindra koldioxidläckage från EU till tredje land) inte är relevant att använda i detta sammanhang. Rimligen borde vilka industrier som föreslås få en nedsatt skatt vara en fråga som Sverige har nationell

rådighet över då det rör sig om en svensk nationell kväveoxidskatt. Vidare konstaterar utredningen att det är önskvärt med en konkurrensneutral utformning för energibolag som levererar t.ex. värme till industri som föreslås få en nedsatt kväveoxidskatt. Jag anser att det är en stor brist att ett konkret förslag saknas om detta då det annars utestänger energibolag från att bedriva sin kärnverksamhet och att leverera energi till industrin på samma villkor som om de själva producerat sin energi. Jag anser att principen om skatteneutralitet måste gälla och att det är nödvändigt att denna fråga utreds vidare i ett eventuellt fortsatt beredningsarbete.

Utredningen saknar en helhetsanalys av effekterna av de framlagda skatteförslagen i relation till andra styrmedel

Utredningen saknar slutligen en helhetsanalys av de olika styrmedel som analyserats gällande koldioxid, kväveoxid respektive avfallsförbränning. I stället har varje styrmedel konsekvensanalyserats var för sig trots att de i de flesta fall berör samma förbränningsanläggningar som behöver hantera de samlade effekterna av olika styrmedel. För stort fokus har också riktats på att minska de svenska utsläppen trots att utsläppsproblemen gällande kväve- och koldioxid är gränsöverskridande och internationella. Det kan här konstateras att svensk el- och värmeproduktion har mycket låga specifika kväveoxidutsläpp och låga koldioxidutsläpp i en europeisk jämförelse.

Den sammantagna effekten av olika styrmedel hade behövts analyserats grundligt och belysts t.ex. genom modellkörningar, vilket tyvärr inte skett inom ramen för utredningen. Effekten blir särskilt tydlig för avfallsförbränningsanläggningar där de samlade effekterna av både eventuella avfalls- och kväveoxidskatter behövt konsekvensanalyseras tillsammans med effekten av att svenska avfallsförbränningsanläggningar inkluderats i EU ETS.

Jag anser också att de framlagda skatteförslagen går stick i stäv med Energikommissionens slutsatser om vikten att hantera effektutmaningen i den svenska elförsörjningen. Skatteförslagen står heller inte i överensstämmelse med den energipolitiska överenskommelsens skrivningar om att *"en konkurrenskraftig fjärrvärmesektor och minskad elanvändning i uppvärmningen är förutsättningar för att klara den förnybara el- och värmeförsörjningen under kalla vinterdagar.*