



Enklare regler om kväveoxidavgiften

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2007/08:153 Enklare regler om kväveoxidavgiften samt en följdmotion med tre yrkanden.

I propositionen föreslås ändringar i lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion. Ändringarna avser beräkningen av utsläppens storlek och beräkningen av om en anläggning når över tröskelvärdet för avgiftsskyldighet. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2009.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag och avstyrker samtliga motionsyrkanden. Betänkandet innehåller 2 reservationer.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	5
Lagförslaget	5
Översyn av kväveoxidavgiften	6
Tillgodoföring av kväveoxidavgiften m.m.	7
Reservationer	9
1. Översyn av kväveoxidavgiften, punkt 2 (mp)	9
2. Tillgodoföring av kväveoxidavgiften m.m., punkt 3 (mp)	9
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
Propositionen	11
Följdmotionen	11
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Lagförslaget

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion. Därmed bifaller riksdagen proposition 2007/08:153.

2. Översyn av kväveoxidavgiften

Riksdagen avslår motion 2007/08: MJ16 yrkande 1.

Reservation 1 (mp)

3. Tillgodoföring av kväveoxidavgiften m.m.

Riksdagen avslår motion 2007/08: MJ16 yrkandena 2 och 3.

Reservation 2 (mp)

Stockholm den 23 september 2008

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Anders Ygeman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anders Ygeman (s), Claes Västerteg (c), Ola Sundell (m), Jeppe Johnsson (m), Carina Ohlsson (s), Bengt-Anders Johansson (m), Bo Bernhardsson (s), Anita Brodén (fp), Ann-Kristine Johansson (s), Sofia Arkelsten (m), Jan-Olof Larsson (s), Sven Gunnar Persson (kd), Rune Wikström (m), Wiwi-Anne Johansson (v), Tina Ehn (mp), Aleksander Gabelic (s) och Eva Selin Lindgren (c).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens proposition 2007/08:153 Enklare regler om kväveoxidavgiften. I propositionen föreslår regeringen att riksdagen antar regeringens förslag till ändring i lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion. Lagrådet har yttrat sig över propositionen, och denna har ändrats i enlighet med Lagrådets synpunkter.

Med anledning av propositionen har en motion väckts med tre yrkanden.

Bakgrund

Avgiften på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion vid stationära förbränningsanläggningar infördes 1992. Systemet fungerar som ett komplement till de utsläppsvillkor som gäller för de berörda anläggningarna. Med hänsyn till bl.a. att avgiften varit densamma under lång tid gav regeringen ett uppdrag till Naturvårdsverket att utreda om avgiften borde höjas och om avgiftssystemet borde förändras. Naturvårdsverket redovisade sitt uppdrag i en rapport 2004 och vidareutvecklade sedan förslagen i en rapport 2005. Naturvårdsverkets förslag om att förändra kväveoxidavgiften behandlades i samband med budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1, bet. 2007/08:MJU1, rskr. 2007/08:959).

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion. Ändringarna avser beräkningen av utsläppens storlek och beräkningen av om en anläggning når över tröskelvärdet för avgiftsskyldighet. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2009.

Utskottets överväganden

Lagförslaget

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens lagförslag.

Propositionen

I propositionen föreslås att kravet att mäta den nyttiggjorda energin tas bort. Dessutom ska schablonreglerna för beräkningen av kväveoxidutsläppen förtydligas och förenklas på så sätt att den tid som schablonen får tillämpas avgränsas till 1 440 timmar och att jämförelsevärdena endast behöver avse mätningar under jämförbara driftsförhållanden. Vidare tas den särskilda schablonen för gasturbiner bort. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2009.

Utskottets ställningstagande

Miljöavgiften på kväveoxidutsläpp är ett ekonomiskt styrmedel som syftar till att, vid sidan av sådant som utsläppsvillkor i tillstånd, minska utsläppen till luft av kväveoxider. Utskottet delar regeringens uppfattning att systemet med kväveoxidavgiften bör vara konstruerat så att avgiften innebär en så liten administrativ börda som möjligt för dem som driver de avgiftspliktiga anläggningarna. Även för det allmänna bör systemet vara så lätthanterligt som möjligt.

För att veta om en produktionsanläggning omfattas av avgiftsskyldighet måste verksamhetsutövaren enligt nuvarande regler mäta hur mycket av den producerade energin som nyttiggörs. Det finns dock inga preciserade regler om hur mätningen ska göras. Det är därför svårt att tillämpa regeln om att avgiftsskyldigheten inträder när den nyttiggjorda energin uppgår till minst 25 gigawattimmar för den aktuella perioden. Som regeringen framhåller är det i de flesta fall dock möjligt att utan mätning konstatera att en anläggning omfattas av avgiftsskyldigheten. Mätning behövs bara när det med hänsyn till anläggningens storlek, tillförd energi eller andra omständigheter är oklart om den nyttiggjorda energin överstiger 25 gigawattimmar. Utskottet anser därför i likhet med regeringen att det obligatoriska kravet att mäta bör utgå ur lagtexten.

I 5 § lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion finns en schablon för hur utsläpp ska beräknas då mätutrustning finns installerad, men mätning inte kontinuerligt har skett på föreskrivet sätt. I Naturvårdsverkets rapport framgår att schablonen är svår-tillämpad och svårtolkad. Formuleringen av bestämmelsen innebär att verk-

samhetsutövaren för de 60 dygn som regeln högst får tillämpas måste hitta resultat som uppmätts under jämförbara driftsförhållanden och som avser lika lång tid och under samma kalenderår. Enligt vad som anges propositionen har detta i praktiken visat sig svårt. Bestämmelsen har i stället kommit att tillämpas som att schablonen 60 dygn motsvarar 1 440 timmar. Utskottet ansluter sig till regeringens uppfattning att regeln bör omformuleras i enlighet med detta. Som föreslås i propositionen bör man också ta bort kravet på att jämförelsevärdena ska avse samma kalenderår, i syfte att göra regeln lättare att tillämpa. Vidare anges i propositionen att det i ärendet har kommit fram att gasturbinernas utsläppsnivåer i dag har sänkts betydligt. Utskottet delar regeringens uppfattning att gasturbiners utsläpp därför inte längre bör beräknas annorlunda än andra produktionsenheters.

Med det anförda tillstyrker utskottet regeringens lagförslag.

Översyn av kväveoxidavgiften

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om översyn av kväveoxidavgiften.

Jämför reservation 1 (mp).

Motionen

Enligt motion MJ16 (mp) yrkande 1 bör reglerna för uttag av kväveoxidavgift anpassas så att miljömålen uppfylls, t.ex. genom höjning av avgiften och breddning till flera sektorer. Det är enligt motionen oklart om Sverige kommer att klara det mål för maximala utsläpp av kväveoxider som fastställts genom EG-direktivet om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar (2001/81/EG). Avgiften bör justeras så att målet uppnås och så att de samhälleliga kostnaderna för utsläppen bättre avspeglas.

Utskottets ställningstagande

Som påpekas i propositionen har Naturvårdsverkets förslag om att höja kväveoxidavgiften behandlats i budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08: 1, bet. 2007/08: MJU1, rskr. 2007/08: 959). I budgetpropositionen redovisades att Naturvårdsverket i tre rapporter till regeringen har lämnat förslag som rör kväveoxidavgiften (Naturvårdsverkets rapporter 5335, 5356 och 5525). Förslagen har bl.a. handlat om dels att bredda kretsen av avgiftsskyldiga, dels att inledningsvis höja avgiften till 50 kr per kilogram för att sedan, efter en utvärdering, eventuellt höja avgiften ytterligare. Regeringen bedömde i budgetpropositionen att den åtgärd som kunde införas relativt omgående och ge en betydande effekt är en höjning av kväveoxidavgiften för energiproduktionsanläggningar enligt lagen (1990:613) om miljöavgift

på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion. Regeringen föreslog därför, mot bakgrund av Naturvårdsverkets rapporter, att kväveoxidavgiften skulle höjas från 40 kr per kilogram kväveoxider till 50 kr per kilogram kväveoxider fr.o.m. den 1 januari 2008. Detta beräknades leda till att utsläppen skulle minska med ytterligare ca 3 000–5 000 ton per år. I propositionen föreslogs att höjningen utvärderas två år efter det att förändringen trätt i kraft. På förslag av utskottet, som i budgetbetänkandet anslöt sig till regeringens bedömning, antog riksdagen regeringens förslag (bet. 2007/08: MJU1, rskr. 2007/08:959). Enligt vad utskottet har inhämtat från Regeringskansliet är kväveoxidavgiften endast en av de åtgärder som kan tillgripas för att minska utsläppen av kväveoxider. Den ytterligare minskning av utsläppen som skulle uppnås om systemet breddades skulle vara liten i förhållande till ökningen av den administrativa bördan. En breddning skulle därför stå i strid mot ambitionen om regelförenkling, utan att på ett betydande sätt bidra till att minska utsläppen av kväveoxider. Mot bakgrund av ovanstående finner utskottet inte skäl att göra en annan bedömning än då frågan behandlades i budgetbetänkandet och avstyrker följdmotionens yrkande 1.

Tillgodoföring av kväveoxidavgiften m.m.

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår två motionsyrkanden om tillgodoföring av kväveoxidavgiften samt om Naturvårdsverkets befogenheter.

Jämför reservation 2 (mp).

Motionen

Enligt motion MJ16 (mp) yrkande 2 bör energiproducenter endast kunna tillgodoföras kväveoxidavgift för energi som faktiskt används, och inte för värme som t.ex. har dumpats i havet. Enligt yrkande 3 i samma motion bör Naturvårdsverket ges befogenhet att förelägga verksamhetsutövare att presentera korrekta mätningar av avgiftspliktiga utsläpp. Verket bör även få befogenhet att utfärda föreskrifter om mätmetoder när det gäller den nyttiggjorda energin. Normalt går det att bedöma mängden nyttiggjord energi utan särskild mätning, men om det uppstår meningsskiljaktigheter kan det behövas mätningar som bevisunderlag.

Utskottets ställningstagande

Enligt 15 § lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion kan kväveoxidavgiften tillgodoföras de avgiftsskyldiga efter ansökan. Storleken på det belopp som tillgodoförs grundas på den energiproduktion som har nyttiggjorts. Av regeringens förslag om infö-

randet av en miljöavgift på utsläpp av kväveoxider (prop. 1989/90:141) framgår att energi som inte har nyttiggjorts, utan t.ex. har kylts bort, inte ska räknas med i den nyttiggjorda energiproduktionen. På grund av det anförda finner utskottet inte skäl att föreslå något riksdagsuttalande med anledning av följdmotionens yrkande 2, vilket avstyrks.

När det gäller mätning av utsläpp av kväveoxider vill utskottet anföra följande. Enligt 5 § lagen (1990:613) om miljöavgift på kväveoxider vid energiproduktion är det frivilligt att mäta hur mycket kväveoxider som släpps ut från anläggningen. Om inte mätning görs, används i stället en schablon för att beräkna utsläppen. Enligt vad utskottet har inhämtat från Regeringskansliet vore det inte lämpligt att verksamhetsutövarna skulle kunna föreläggas att mäta utsläppen, då detta är frivilligt enligt lagen. Med hänsyn till att schablonen ger relativt höga utsläppsvärden torde den dessutom i praktiken utgöra ett incitament att mäta utsläppen. Enligt 3 § lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion har kväveoxidavgift tagits ut av produktionsenheter med en uppmätt, nyttiggjord energiproduktion av minst 25 gigawattimmar under redovisningsperioden. Som ovan har nämnts är det i de flesta fall möjligt att utan mätning konstatera att en anläggning omfattas av avgiftsskyldigheten. Mätning behövs bara när det är oklart om den nyttiggjorda energin överstiger 25 gigawattimmar. Som redovisas i propositionen har utredningen i ärendet inte gett stöd för att avsaknaden av regler om mätmetoder har medfört praktiska problem. Regeringen har därför bedömt att nyttan av ytterligare regler på detta område är mindre än kostnaden i form av ökad regelbörda och föreslår således att det obligatoriska kravet att mäta den nyttiggjorda energiproduktionen ska tas bort. Utskottet finner inte skäl att göra en annan bedömning än vad regeringen har gjort beträffande behovet av mätning av avgiftspliktiga utsläpp respektive av den nyttiggjorda energin och avstyrker därmed motion MJ16 (mp) yrkande 3.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Översyn av kväveoxidavgiften, punkt 2 (mp)

av Tina Ehn (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2007/08:MJ16 yrkande 1.

Ställningstagande

Naturvårdsverket har i rapporter såväl 2004, 2005 som 2006 behandlat frågan om en breddning av kväveoxidavgiftssystemet till att omfatta även industriella processer. Verket visar att en breddning till att omfatta industriella processer vid en höjning av kväveoxidavgiften till 60 kr kan ge ett betydande bidrag till måluppfyllelsen. En sådan breddning av systemet bör göras för att bidra till att klara Sveriges bindande åtagande till 2010 enligt takdirektivet. Regelförenklingen bör inte prioriteras på bekostnad av måluppfyllelsen. Därför bör avgiften justeras på så sätt som behövs för att klara målen och bättre avspegla samhällsliga kostnader för utsläppen. Detta bör ges regeringen till känna.

2. Tillgodoföring av kväveoxidavgiften m.m., punkt 3 (mp)

av Tina Ehn (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2007/08:MJ16 yrkandena 2 och 3.

Ställningstagande

Energiproducenter ska inte kunna få återföring av kväveoxidavgiften för t.ex. värme som dumpas i havet. Men så kommer av allt att döma att ske i stor utsträckning vid det planerade fossilgaseldade Öresundsverket i

Malmö. Verket kommer att släppa ut mycket av den producerade värmen i Öresund eftersom efterfrågan på fjärrvärme i regionen är mättad. Det bör klargöras i förordning och föreskrift att endast energi som faktiskt används ska kunna ligga till grund för tillgodoföringen av kväveoxidavgiften.

I fortsättningen ska verksamhetsutövare normalt inte behöva utföra särskilda mätningar av den nyttiggjorda energiproduktionen. Det brukar gå att bedöma om man överskrider gränsen för att ingå i systemet på annat sätt. Mängden nyttiggjord energi bör för energiproducenter kunna beräknas utifrån mängd försåld energi. Men om det uppstår meningsskiljaktigheter eller tvist kan det behövas ordentliga mätningar, som bevisunderlag. Naturvårdsverkets förslag om forskriftsrätt och rätt att förelägga bör tillstyrkas. Detta bör ges regeringen till känna.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2007/08:153 Enklare regler om kväveoxidavgiften:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion.

Följdmotionen

2007/08: MJ16 av Per Bolund (mp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att reglerna för uttag av kväveoxidavgift bör anpassas så att det medger uppfyllelse av miljömålen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att endast energi som faktiskt används ska kunna ligga till grund för beräkning av kväveoxidavgiften.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Naturvårdsverket bör ges befogenhet att förelägga verksamhetsutövare att presentera korrekta mätningar samt utfärda föreskrifter om mätmetoder.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (1990:613)
om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid
energiproduktion

Härigenom föreskrivs att 3 och 5 §§ lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*3 §¹

Avgift tas ut för produktionsenhet med en *uppmätt*, nyttiggjord energiproduktion under redovisningsperioden av minst 25 gigawattimmar.

Avgift tas ut för produktionsenhet med en nyttiggjord energiproduktion under redovisningsperioden av minst 25 gigawattimmar.

5 §²

Avgift tas ut med 50 kronor per helt kilogram utsläppta kväveoxider, räknat som kvävedioxid.

Den som kontinuerligt mäter och registrerar utsläppen med hjälp av en mätutrustning, som uppfyller särskilda krav *enligt föreskrifter av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer*, får beräkna avgiften på grundval av mätvärdena.

Den som kontinuerligt mäter och registrerar utsläppen med hjälp av en mätutrustning, som uppfyller särskilda krav, får beräkna avgiften på grundval av mätvärdena.

Görs inte en sådan mätning ska utsläppen beräknas på följande sätt. Om mätutrustning som avses i andra stycket är installerad, får utsläppen under högst 60 dygn per kalenderår då mätning inte skett beräknas som en och en halv gång den mängd kväveoxider, räknat som kvävedioxid, som i *genomsnitt uppmäts under en lika lång tid med jämförbara driftförhållanden under samma kalenderår*. I annat fall ska utsläppen anses motsvara 0,6 gram kväveoxider, räknat som kvävedioxid, per megajoule tillfört bränsle *om produk-*

Görs inte en sådan mätning ska utsläppen beräknas på följande sätt. Om mätutrustning som avses i andra stycket är installerad, får utsläppen under högst 1 440 timmar per kalenderår då mätning inte skett beräknas som en och en halv gång den mängd kväveoxider, räknat som kvävedioxid, som *uppmäts under jämförbara driftförhållanden*. I annat fall ska utsläppen anses motsvara 0,25 gram kväveoxider, räknat som kvävedioxid, per megajoule tillfört bränsle.

¹ Senaste lydelse 1994:1107.

² Senaste lydelse 2007:1372.

Nuvarande lydelse

tionen sker med hjälp av en gas-turbin och 0,25 gram i övriga fall.

Föreslagen lydelse

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de särskilda kraven för mätutrustning som avses i andra stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009 och tillämpas första gången vid redovisning av avgift för kalenderåret 2009.