

Regeringens proposition

1989/90: 141

om vissa ekonomiska styrmedel inom miljöpolitiken, m. m.



Prop.
1989/90: 141

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 5 april 1990 för de åtgärder och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Odd Engström

Birgitta Dahl

Propositionens huvudsakliga innehåll

I syfte att minska utsläppen av kväveoxider föreslås i propositionen att en miljöavgift införs på utsläpp av kväveoxider från stora förbränningsanläggningar för energiproduktion. Avgiften tas ut med 40 kr. per kg utsläppt kväveoxid. Avgiftsmedlen återbetalas till de avgiftsskyldiga. Vid återbetalningen fördelas avgiftsmedlen i förhållande till den energi som har producerats i de avgiftspliktiga produktionsenheterna. Den nya lagen om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion föreslås träda i kraft den 1 januari 1992.

Avgiften beräknas medföra att utsläppen av kväveoxider från de berörda anläggningarna minskar med minst 5 000 – 7 000 ton per år.

Vidare behandlas i propositionen de nya avgasreningskrav som kommer att införas för tunga lastbilar och bussar. I propositionen görs bedömningen att kraven kan tidigareläggas till 1993 års modeller. I samband härmed föreslås en ändring i bilavgaslagen (1986:1386).

Slutligen föreslås att riksdagen godkänner en överenskommelse om inrättandet av ett nordiskt bolag för finansiering av miljöinvesteringar i Östeuropa.

1 Förslag till

Lag om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Miljöavgift betalas till staten enligt denna lag för utsläpp av kväveoxider från förbränningsanläggningar för energiproduktion. Med energiproduktion avses både el- och värmeproduktion. Avgiftsbeloppen skall tillgodoföras de avgiftsskyldiga enligt 8 §.

2 § Avgiften beräknas för varje produktionsenhet inom en förbränningsanläggning. Med produktionsenhet avses

1. panna i vilken varmvatten, hetvatten, ånga eller hetolja framställs för byggnadsuppvärmning, elproduktion eller användning i industriella processer,

2. gasturbin.

Avgift tas inte ut på utsläpp från förbränning i sodapannor eller lutpannor.

3 § Avgift tas ut för produktionsenhet med en tillförd effekt av minst 10 megawatt och en uppmätt, nyttiggjord energiproduktion under redovisningsperioden av minst 50 gigawattimmar.

4 § Avgiften skall betalas av den som framställer elektrisk kraft eller värme. Avgiftsskyldigheten inträder när utsläpp av kväveoxider sker från produktionsenheten.

5 § Avgift tas ut med 40 kronor per 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. Görs inte en sådan mätning skall utsläppen anses motsvara 0,6 gram kväveoxider, räknat som kvävedioxid, per megajoule tillförd bränsle om produktionen sker med hjälp av en gasturbin och 0,25 gram i övriga fall.

6 § När annat inte följer av denna lag tillämpas lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter utom 7 kap. Därvid är statens naturvårdsverk beskattningsmyndighet. Den som är avgiftsskyldig skall vara registrerad hos naturvårdsverket.

7 § Redovisningsperiod för avgiften är kalenderår.

Den som är avgiftsskyldig skall lämna en särskild deklARATION för varje produktionsenhet ange avgiftsbeloppet samt grunden för beräkningen av avgiften. Deklarationen skall ha kommit in till statens naturvårdsverk senast den 25 januari året efter redovisningsperiodens utgång.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, statens naturvårdsverk föreskriver när avgiften skall betalas in.

8 § Avgiftsmedel som inte tas i anspråk för en myndighets verksamhet enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, skall årligen tillgodoföras de avgiftsskyldiga och efter ansökan fördelas mellan dem. Fördelningen av det belopp som skall tillgodoföras skall grundas på varje sökandes andel av den för samtliga sökande samlade nyttiggjorda energiproduktionen i de avgiftspliktiga produktionsenheterna.

9 § Beslut som annan myndighet än regeringen i särskilt fall meddelat i fråga om tillgodoföring enligt 8 §, får överklagas hos kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

Lag om ändring i bilavgaslagen (1986:1386)

Härigenom föreskrivs att 6 § bilavgaslagen (1986:1386) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

6 §

Som villkor för avgasgodkännande gäller att tillverkaren gentemot ägar-
na av fordonen åtar sig att kostnadsfritt avhjälpa bristerna, om fordonen
vid myndighets kontroll visar sig inte uppfylla de krav som föreskrivits
med stöd av 3 §.

Tillverkaren är inte skyldig att
åta sig att avhjälpa brister på for-
don som vid tidpunkten för kon-
trollen *har körts mer än åttiotusen
kilometer eller som är äldre än fem
år och inte heller brister som beror
på fordonens ägare eller brukare el-
ler på en olyckshändelse eller där-
med jämförlig omständighet.*

Tillverkaren är inte skyldig att
åta sig att avhjälpa brister på for-
don som är äldre än fem år och inte
heller brister som beror på fordo-
nens ägare eller brukare eller på en
olyckshändelse eller därmed jäm-
förlig omständighet. *Skyldigheten
gäller inte heller fordon med en to-
talvikt av högst 3 500 kilogram som
har körts mer än 80 000 kilometer
eller fordon med högre totalvikt som
har körts mer än 160 000 kilometer.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar
närmare föreskrifter om utformningen av tillverkarens åtagande enligt
denna paragraf.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.
2. Äldre föreskrifter skall tillämpas på fordon som vid registrerings- eller typbesiktning betecknats som 1992 eller tidigare års modell.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 april 1990

Närvarande: statsrådet Engström, ordförande, och statsråden S. Andersson, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Freivalds, Wallström, Lööw, Persson, Molin, Sahlin, Larsson, Åsbrink.

Föredragande: statsrådet Dahl

Proposition om vissa ekonomiska styrmedel inom miljöpolitiken, m. m.

1 Inledning

Miljöavgiftsutredningens betänkanden

I maj 1988 tillkallade regeringen en kommitté för att analysera förutsättningarna för att i ökad omfattning använda ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken och lämna förslag om hur sådana styrmedel bör utformas och införas.

Kommittén, som antagit namnet miljöavgiftsutredningen, har lämnat två delbetänkanden. I april 1989 lämnades betänkandet (SOU 1989:21) Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. I oktober 1989 överlämnades betänkandet (SOU 1989:83–84) Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik.

En sammanfattning av utredningens andra delbetänkande samt ett utdrag av lagförslagen i det delbetänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1* och 2. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet som *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena har upprättats och finns tillgänglig i miljö- och energidepartementet, dnr 6–3177/89.

Regeringen har den 29 mars 1990 beslutat att till riksdagen överlämna en proposition (prop. 1989/90:111) om reformerad mervärdskatt m. m. I propositionen lämnas förslag, grundade på miljöavgiftsutredningens betänkanden, som bl. a. innebär miljörelaterade pålagor med syfte att minska utsläppen av koldioxid resp. svavel från energi- och trafikområdena.

Jag kommer i avsnitt 2.2 att lämna förslag till en miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion. Även detta förslag grundas på utredningens arbete.

Övriga frågor

I prop. 1987/88:85 om miljöpolitiken inför 1990-talet redovisades riktlinjer för införandet av skärpta avgasreningskrav för tunga fordon med en

totalvikt över 3,5 ton. Enligt riktlinjerna, som lämnades utan erinran av riksdagen (JoU23, rskr. 373), bör de skärpta kraven gälla obligatoriskt fr.o.m. 1994 års modeller och frivilligt fr.o.m. 1992 års modeller. Vissa ytterligare uttalanden om utsläppsnivåer och hållbarhetskrav gjordes i prop. 1988/89: 128. Även dessa uttalanden lämnades utan erinran av riksdagen (JoU19, rskr. 290). Statens naturvårdsverk har av regeringen fått i uppdrag att utarbeta riktlinjer för avgascertifiering m. m. av fordonen.

Jag kommer i detta sammanhang (avsnitt 3) att ta upp vissa frågor som anknyter till införandet av de nya reglerna. Som kommer att framgå av min föredragning anser jag att de nya kraven bör träda i kraft redan fr.o.m. 1993 års modeller. I det sammanhanget föreslår jag en ändring av bestämmelserna i bilavgaslagen (1986:1386) om tillverkarens ansvar för avgasreningstrustningens hållbarhet. I samband med beredningen av det förslaget har synpunkter inhämtats från berörda myndigheter och företrädare för bilindustrin.

Jag kommer slutligen (avsnitt 4) att föreslå att riksdagen godkänner en överenskommelse om inrättandet av ett nordiskt bolag för finansiering av miljöinvesteringar i Östeuropa. Överenskommelsen och bolagets stadgar bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4* och *5*.

Lagrådet

På grundval av förslagen i miljöavgiftsutredningens andra delbetänkande beslutade regeringen den 15 februari 1990 att till lagrådet remittera bl. a. ett förslag till lag om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion. De remitterade lagförslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 6*. Lagrådet har den 19 mars 1990 yttrat sig över förslagen. Yttrandet bör fogas till protokollet som *bilaga 7*.

Lagrådet har bl. a. anfört att det är nödvändigt att motiven i det remitterade förslaget kompletteras när det gäller frågan om kväveoxidavgiftens styreffekt. Jag återkommer till den frågan i avsnitt 2.2.1.

Vidare har lagrådet föreslagit att den särskilda straffbestämmelsen i förslaget till lag om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion utgår. När det gäller lagrådets yttrande i den delen vill jag anföra följande.

Avsikten med det remitterade förslaget till straffbestämmelse är att i ett sammanhang straffrättsligt sanktionera överträdelser av den nya lagen. Bestämmelserna i den föreslagna 9 § omfattar såväl utsläppsmätning och avgiftsbetalning som mätning av energiproduktion och ansökan om återföring av betalda avgifter.

I fråga om det första ledet, vilket omfattas av punkt 1 i 9 § första stycket, anser lagrådet att det är lämpligare med en anknytning till skattebrottslagen (1971:69). Med hänsyn till att en sådan lösning går att förena med de miljöhänsyn som skall tillgodoses genom den aktuella lagstiftningen vill jag inte motsätta mig lagrådets förslag. Jag har då beaktat att även 9 § andra stycket i det remitterade förslaget har en motsvarighet i skattebrottslagen.

Punkterna 2 och 3 i 9 § första stycket i det remitterade lagförslaget gäller

i konkurrens med tillämpliga bestämmelser i brottsbalken. Lagrådets förslag innebär att man för här tänkbara förfaranden skulle ingripa straffrättsligt enbart med stöd av brottsbalken.

Givetvis är det vanskligt att förutse alla tänkbara brott mot den nya lagen. Även med det förslag som finns i remissen kan det förmodligen uppstå situationer när en tillämpning av brottsbalkens bestämmelser aktualiseras. Lagrådet torde avse att det i första hand blir aktuellt att i här avsedda fall utkräva ansvar enligt brottsbalkens 9 kap. om bedrägeri och annan oredlighet. Mot denna bakgrund är jag beredd att följa lagrådets förslag även såvitt avser 9 § första stycket 2 och 3.

Mitt ställningstagande innebär sammanfattningsvis att jag föreslår att den aktuella paragrafen helt utgår och att i 1 § skattebrottslagen den föreslagna lagen tas upp bland de författningar på vilka skattebrottslagen skall tillämpas.

Jag återkommer till lagrådets yttrande i författningskommentarerna till de övriga lagrum, som lagrådet har lämnat synpunkter på. Som kommer att framgå godtar jag i allt väsentligt lagrådets förslag till ändringar i de remitterade förslagen. Lagrådets granskning har också lett till vissa redaktionella ändringar i lagtexten.

I samband med beredningen av propositionen har det framkommit behov av ett förtydligande när det gäller undantaget för s. k. sodapannor från tillämpningsområdet för kväveoxidavgiften. Jag behandlar dessa synpunkter i anslutning till 2 § i den föreslagna nya lagen.

Som framgår av *bilaga 6* innehöll lagrådsremissen också förslag om ändringar i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter och lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skattefordringar m. m. Dessa ändringar är nödvändiga följdändringar till lagen om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion. Sedan lagrådsremissen beslutades har regeringen denna dag beslutat om en proposition om livsmedelspolitiken. Denna proposition innehåller lagförslag som med ikraftträdande den 1 juli 1991 likaledes kräver följdändringar i de nyssnämnda lagarna. Dessa lagar kommer sannolikt att behöva ändras vid flera tillfällen innan ikraftträdandet den 1 januari 1992 av de nu aktuella lagändringarna. Av praktiska skäl kommer därför förslagen till följdlagstiftning att med den utformning de hade i lagrådsremissen föreläggas riksdagen vid ett senare tillfälle. Av samma skäl som jag nu har anfört kommer även den av mig nyss behandlade ändringen i skattebrottslagen att föreläggas riksdagen vid en senare tidpunkt. Jag har i dessa frågor samrått med statsrådet Åsbrink.

2.1 Utgångspunkter

Sammanfattning:

- Ekonomiska styrmedel bör införas utöver nuvarande styrning genom miljöskyddslagen och motsvarande reglering för att ge incitament till företag och enskilda att begränsa utsläpp och att byta ut farliga produkter och ämnen mot mindre farliga sådana.
- Försurning och övergödning av mark och vatten hör liksom risken för allvarliga klimatförändringar till de svåraste miljöproblemen. Utsläppen av svavel- och kväveföreningar är den främsta orsaken till försurningen. Kväveföreningarna bidrar starkt till övergödningen av mark och vatten. Utsläppen av koldioxid är en av orsakerna till den s. k. växthuseffekten. Riksdagen har lagt fast mål för begränsningen av dessa utsläpp. Nuvarande styrmedel behöver utökas om målen skall nås.
- Energi- och trafiksektorerna svarar för merparten av utsläppen av svavel, kväveföreningar och koldioxid. Miljöavgifter/skatter och andra ekonomiska styrmedel behöver utnyttjas, vid sidan av de nuvarande styrmedlen, för att få ned dessa utsläpp.
- Den kväveoxidavgift som nu föreslås och den koldioxidskatt resp. svavelskatt som nyligen föreslagits är avsedda att ge effekter utöver den nuvarande regleringen och påverkar inte kravnivån vid tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagen.
- Det är viktigt med ett internationellt samarbete för att minska de regionala och globala miljöstörningarna. Sverige har inom flera områden genom att tidigt genomföra egna miljöskyddsåtgärder kunnat tjäna som föredöme i det internationella miljöarbetet. Sverige bör kunna gå före även med att införa ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken, dock med beaktande av den svenska industrins internationella konkurrenskraft. Samtidigt bör arbetet för internationella överenskommelser ges större vikt.

Miljöproblemen i Sverige har förändrats. Utsläppen från stora punktkällor inom landet har minskat. De "diffusa utsläppen", dvs. utsläpp från ett stort antal små källor, har ökat sin relativa betydelse och ger sammantaget stora föroreningsvolymmer. Det står numera också klart att det inte räcker att åtgärda de direkta utsläppen till luft och vatten. Åtgärder krävs även för att minska de fördröjda miljöproblem som skadliga ämnen i samhällets varuströmmar kan förorsaka. För att komma till rätta med miljöproblemen behövs åtgärder som innebär stora förändringar inom viktiga samhällssektorer. Hit hör energi- och trafiksektorerna.

Den förändrade problembilden och allvaret i de kvarvarande och nya miljöhoten gör det angeläget att se över miljöpolitikens styrmedel. Ett omfattande arbete med en sådan översyn pågår för närvarande. År 1989 tillsattes en kommitté (dir. 1989:32) för att se över miljöskyddslagstift-

ningen. Kommittén har till uppgift att utreda bl. a. hur de lagar som gäller miljöskydd skall kunna bli effektivare i arbetet för en bättre miljö.

Ekonomiska styrmedel bör enligt 1988 års miljöpolitiska beslut (prop. 1987/88:85, JoU 23, rskr. 373) i ökad omfattning införas utöver nuvarande styrmedel. Avgifter på förorenande utsläpp bör, enligt beslutet, successivt kunna införas där så är praktiskt möjligt och sådana avgifter kan få en avsedd effekt på miljön. Riksdagen uttalade också att en parlamentarisk utredning borde tillsättas. Utredningen borde - mot bakgrund av de mål som gäller för miljöpolitiken - föreslå en lämplig utformning av framtida system för ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Utredningen borde med förtur överväga och lämna förslag till miljöavgifter på utsläpp av klorerad organisk substans till vatten och på svavel.

Miljöavgiftsutredningen (dir. 1988:44) föreslog i sitt första delbetänkande våren 1989 avgifter för att minska utsläppen av svavel vid förbränning av olja och utsläppen av klororganisk substans till vatten.

Regeringen uppdrog i tilläggsdirektiv (dir. 1989:03) åt utredningen att med förtur redovisa sina överväganden rörande energi- och trafikområdena. I ett andra delbetänkande hösten 1989 har utredningen föreslagit miljöavgifter för att minska utsläppen av svavel från förbränning av kol och torv, utsläppen av kväveoxider från större förbränningsanläggningar och utsläppen av koldioxid inom energi- och trafiksektorerna. Utredningen har också föreslagit vissa bidrag till elproduktion med miljöfördelar, införandet av miljöklasser för nya bilar i kombination med ekonomiska styrmedel, differentierad energiskatt på olja, bidrag till eftermontering av utrustning för avgasrening i befintliga bilar, höjd bilskrotningspremie och höjd kilometerskatt.

Miljöavgiftsutredningen fortsätter sitt arbete och skall lämna sitt slutbetänkande senast den 1 juli 1990.

Utredningen har således lämnat förslag till ekonomiska styrmedel för att begränsa utsläppen av främst svavel, kväveoxider och koldioxid från energi- och trafiksektorerna samt utsläppen av klororganisk substans till vatten från skogsindustrin.

De remissinstanser som uttalat sig i fråga om miljöavgiftsutredningens förslag ansluter sig med något undantag principiellt till tanken att miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel bör användas i miljöpolitiken. Många remissinstanser menar också att hela eller delar av miljöavgiftsutredningens förslag bör genomföras. Vissa remissinstanser, t. ex. Industrieförbundet, avvisar dock de flesta av utredningens förslag utan att därmed avvisa tanken på ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken.

Regeringen har nyligen föreslagit införandet av miljörelaterade pålagor på svavel och koldioxid samt en differentiering av den allmänna energiskatten på vissa oljeprodukter beroende på bränslets miljöegenskaper. Jag skall strax återkomma med en bedömning av miljöeffekterna av de föreslagna skatterna.

För min del kommer jag i detta sammanhang att föreslå en avgift på utsläpp av kväveoxider från fasta förbränningsanläggningar.

Förslaget om införande av miljöklasser för nya fordon i kombination med ekonomiska styrmedel bereds vidare inom regeringskansliet. Miljöav-

giftsutredningen avser i sitt fortsatta arbete att bl. a. behandla frågan om ekonomiska styrmedel för att ge incitament till utveckling av fordon med lägre bränsleförbrukning, låga koldioxidutsläpp, m. m. Jag avser att återkomma till frågan om miljöklasser för nya fordon i samband med att miljöavgiftsutredningens slutbetänkande behandlas.

Beträffande utredningens förslag till en avgift på utsläpp av klororganisk substans till vatten bör ett slutligt ställningstagande ske först i samband med behandlingen av utredningens slutbetänkande. Utsläppen av klororganisk substans till vatten har under det senaste året minskat snabbare än förväntat, vilket lett till att de utsläppsnivåer som miljöavgiften avsågs styra mot i många fall redan uppnåtts. Det är inte klarlagt vilken styrande effekt avgiften skulle få under de nya förutsättningarna. Frågan om en kloravgift bör därför övervägas ytterligare.

Miljöavgiftsutredningen kommer i sitt slutbetänkande att behandla frågan om ekonomiska styrmedel för andra typer av industriutsläpp. Det är enligt min mening lämpligt att behandla styrmedlen för de olika typerna av industriutsläpp i ett sammanhang.

I prop. (1989/90: 111) om reformerad mervärdesskatt m. m. har regeringen nyligen föreslagit att en koldioxidskatt och en svavelskatt skall införas, samt att de nuvarande energiskatterna på bränslen skall reduceras med 50 %. Förslagen överensstämmer i huvudsak med miljöavgiftsutredningens förslag i denna del. Eftersom biobränslen inte ger upphov till något nettotillskott av koldioxid till atmosfären, omfattas de inte av koldioxidskatten. Med de föreslagna skatterna kommer därför biobränslenas konkurrenskraft att stärkas i förhållande till dagsläget.

Förslag bereds för närvarande i regeringskansliet för att ytterligare stimulera miljövänlig energiproduktion, bl. a. i form av kraftvärme, inom en ram av 500 milj. kr. per år. Därvid skall prioritet ges till biobränslen. Det är angeläget att en varaktig marknad för biobränslen kommer till stånd. Den närmare utformningen av sådana stimulanser kommer att presenteras i ett energipolitiskt sammanhang.

Miljöproblem och utsläpp från energi- och trafiksektorerna

Utsläppen av svavel och kväveföreningar är den främsta orsaken till försurningen. Luftburna kväveföreningar bidrar dessutom till övergödningen av mark och vatten. Mer än hälften av de svenska svavelutsläppen kommer från energisektorn. Trafiksektorn svarar för ca två tredjedelar av de svenska utsläppen av kväveoxider. Återstående kväveoxidutsläpp härrör huvudsakligen från förbränning för energiändamål.

Energi- och trafiksektorerna svarar för vardera drygt en tredjedel av utsläppen av koldioxid. Även andra allvarliga miljöstörande ämnen, som kolväten, bly, koloxid m. m., härrör till väsentlig del från, framför allt, trafiksektorn.

Försurningen och övergödningen av mark och vatten tillhör de allvarligaste miljöproblemen. I stora delar av Sverige ligger nedfallet av försurande ämnen på en nivå långt över de kritiska belastningsgränserna och förorsakar därmed skador på bl. a. skog och grundvatten. Försurningen

medför även korrosion, vilket lett till att nedbrytningen av kulturföremål har ökat kraftigt under de senaste årtiondena.

Kvävedepositionen är särskilt betydande i stora delar av södra Sverige. Luftburna kväveutsläpp svarar för en stor andel av kvävetillförseln till mark och vatten. De beräknas t. ex. svara för ca 30% av kvävetillförseln till Östersjön. De problem med blommande alger som har förekommit längs västkusten beror bl. a. på övergödning av det kustnära havet.

Även utsläppen av kolväten ger upphov till allvarliga miljöstörningar. Kolväten är en ämnesgrupp med en mängd substanser, vilkas egenskaper i miljön kan variera högst avsevärt och vilkas effekter på hälsa och miljö i många avseenden är ofullständigt kända. Vissa kolväten misstänks orsaka cancer. Det gäller bl. a. kolväten som binds till partiklar i dieselvagnar. Kolväten bidrar också till att ozon bildas vid markytan, vilket är en bidragande orsak till skogsskadorna.

Risken för globala klimatförändringar till följd av utsläpp av växthusgaser, den s. k. växthuseffekten, har ägnats stor uppmärksamhet under de senaste åren. Om den internationella utvecklingen med utsläpp av koldioxid och andra s. k. växthusgaser från energi- och trafiksystemen och andra delar av de moderna samhällena skulle fortsätta i ungefär samma banor som hittills uppstår sannolikt en förhöjd genomsnittstemperatur i atmosfären. Det skulle innebära förändringar av klimatet och därmed också av levnadsbetingelserna.

Risken för klimatförändringar till följd av utsläpp av växthusgaser beräknas bero till ungefär hälften på utsläppen av koldioxid och till hälften på utsläppen av andra växthusgaser som metan, dikväveoxid, ozon och klorfluorkarboner (CFC). Våra möjligheter att på egen hand minska den globala klimatpåverkan är begränsade. Därför krävs internationella åtaganden.

Riksdagen beslutade våren 1985 (prop. 1984:127, JoU 28, rskr. 275) att de svenska utsläppen av svavel skall minska med 65% och de svenska utsläppen av kväveoxider med 30% till år 1995, räknat från 1980 års nivå. I samband med 1988 års miljöpolitiska beslut (prop. 1987/88:85, JoU 23, rskr. 373) lade riksdagen fast ett mål om 80 procents minskning av svavelutsläppen till år 2000, räknat från utsläppsnivån år 1980. Vid samma tillfälle angav riksdagen att det bör studeras vilka åtgärder som skulle fordras för att halvera kväveoxidutsläppen till sekelskiftet jämfört med 1980 års nivå.

Vad gäller utsläppen av koldioxid anförde jordbruksutskottet i samband med behandlingen av 1988 års miljöpolitiska proposition att regeringen bör klarlägga energianvändningens effekter på koldioxidhalten i atmosfären och utarbeta ett program för att minska utsläppen till vad naturen tål. Som ett nationellt delmål angavs att utsläppen inte borde öka över den dåvarande nivån. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets uttalande.

Behovet av nya miljöpolitiska styrmedel

Bedömningar som gjorts av bl. a. naturvårdsverket visar att ytterligare miljöpolitiska åtgärder krävs om riksdagens mål skall kunna nås och om

belastningen skall kunna reduceras till vad människor och natur tål. Insatserna är nödvändiga för framtida generationers försörjning och tillgång till en god miljö. Det är viktigt att miljöpolitiken utformas så att de samhälls-ekonomiska kostnaderna för de nödvändiga åtgärderna blir så låga som möjligt.

Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel bör kunna användas för att minska samhällets kostnader för att nå uppsatta miljömål. Ett införande av ekonomiska styrmedel bör öka incitamenten för t. ex. reningsåtgärder i de företag eller verksamheter där reningskostnaderna är lägst. Det bör också skapa incitament för nya och mindre dyra sätt att förebygga och begränsa skadliga miljöeffekter, t. ex. renare insatsvaror, ny miljövänligare teknik och nya processer. Generellt verkande ekonomiska styrmedel, som miljöavgifter/skatter, är speciellt lämpliga för att påverka beteendet inom områden med en stor mängd sinsemellan oberoende aktörer.

Miljöavgifter/skatter är ett medel för att dels styra konsumtionen mot varor som är mindre miljöskadliga vid tillverkning eller användning, dels styra miljöskyddsåtgärderna till de områden där de kostar minst. De bör därmed leda till en effektiv resurshushållning.

Sverige har hittills huvudsakligen utnyttjat styrmedel som tillståndsprovning och tillsyn enligt miljöskyddslagen och andra regleringar för att nå de uppsatta miljömålen. De förorenande utsläppen har kunnat begränsas kraftigt inom många områden genom sådana regleringar.

Utöver nuvarande styrmedel bör införas miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel som ger företag och hushåll incitament att minska sina utsläpp eller på annat sätt minska miljöstörningarna från sina verksamheter utöver vad villkor och annan reglering leder till.

Några remissinstanser har tagit upp frågan om förhållandet mellan de avgifter som föreslås av miljöavgiftsutredningen och miljöskyddslagen. Den åsikten har bl. a. framförts att särskilda avgifter på vissa föroreningar kan komma att påverka nivån på de krav som kan ställas vid tillståndsprovningen. Miljöavgiftsutredningen anser att en sådan effekt är teoretiskt tänkbar men att den inte kommer att uppstå som en följd av de avgifter som utredningen hittills föreslagit. Jag delar den bedömningen.

Miljöavgifter innebär kostnader för vissa grupper i samhället. Det kan i vissa fall finnas anledning att införa någon typ av återföringssystem för att t. ex. undvika snedvridningar eller för att främja sådan teknikutveckling som gör det möjligt att minska miljöstörningarna. Jag kommer i det följande att föreslå ett system för kväveoxidavgift som innebär återföring av intäkterna.

Teoretiskt bör miljöavgifter motsvara samhällets kostnader för den miljöstörning som uppstår av t. ex. förorenande utsläpp. Det kan dock i praktiken vara svårt eller omöjligt att beräkna dessa kostnader. Miljöavgiftsutredningen har utgått från riksdagens mål för utsläppsbegränsningar och satt avgifterna så att de skall ge en önskad styreffekt. I enlighet med utredningens förslag sätts nivån på den kväveoxidavgift som nu föreslås och den koldioxid- resp. svavelskatt som nyligen föreslagits så att de får en styrande effekt. I den mån det är möjligt bör givetvis miljöavgifter motsvara samhällets kostnader för emissionerna.

Regeringen har nyligen beslutat föreslå införandet av en svavelskatt på 30 kr. per kg svavel i olja, kol och torv för förbränning liksom en koldioxidskatt på 25 öre per kg koldioxid från förbränning av olja, kol, naturgas, gasol och bensin samt på inrikes flygtrafik. Samtidigt har en differentiering föreslagits av energiskatten på vissa oljeprodukter. Enligt min bedömning kommer effekterna av dessa förslag att ge ett väsentligt bidrag till ansträngningarna att nå de av riksdagen uppsatta målen för begränsning av utsläppen av svavel och koldioxid.

Förslaget om differentierad energiskatt på vissa oljeprodukter kommer att ge incitament till användning av dieselkvaliteter som är bättre för hälsa och miljö. Det kommer att ge effekt på utsläppen av svavel och aromatiska kolväten, särskilt i tätorter.

Svavelutsläppen ökade kraftigt i Sverige under 1950- och 1960-talen. Från början av 1970-talet har utsläppen minskat, främst till följd av energibesparing, oljeersättning och utsläpps begränsande åtgärder. Trots denna positiva utveckling är det nödvändigt att ytterligare ansträngningar görs om riksdagens mål för begränsningar av svavelutsläppen skall kunna nås.

Miljöavgiftsutredningen har bedömt att de årliga svavelutsläppen med utredningens förslag minskar med ca 30 000–35 000 ton till slutet av 1990-talet. En viss del av utsläppsminskningen skulle erhållas även genom de nya svavelkrav som kommer att träda i kraft successivt från år 1993. Dessa krav är dock ännu inte slutligt utformade, varför effekten inte säkert kan förutses.

Naturvårdsverket redovisar i dagarna sitt förslag till nytt handlingsprogram mot luftföroreningar och försurning. Jag kommer senare i samband med att detta förslag behandlas att återkomma till frågan om huruvida ytterligare åtgärder krävs för att minska svavelutsläppen.

De svenska utsläppen av koldioxid har minskat kraftigt under 1970- och 1980-talen. Minskningen har framför allt skett inom uppvärmningssektorn och vid industrins energianvändning. Utsläppen av koldioxid från trafiksektorn har däremot ökat kraftigt. Med nuvarande förutsättningar beräknas utsläppen av koldioxid komma att öka, på kort sikt främst som en följd av ökningen inom trafiksektorn.

Miljöavgiftsutredningen har beräknat att utsläppen av koldioxid med utredningens förslag blir 5–10 milj. ton lägre vid slutet av 1990-talet än de annars skulle ha blivit.

Uppgifterna om de svenska utsläppen av CFC-föreningar, metan, dikväveoxid och övriga s. k. växthusgaser är ofullständiga. I det miljöpolitiska beslutet våren 1988 godkände riksdagen regeringens förslag till utvecklingsplan för CFC-föreningar.

En strategi för att minska klimatpåverkan bör enligt min mening omfatta inte endast koldioxid och CFC-föreningar utan alla klimatpåverkande gaser.

Åtgärder mot utsläpp av växthusgaser måste också ses i ett internationellt perspektiv. En svensk klimatstrategi bör därför utformas med hänsyn till det

arbete för att nå fram till en global klimatkonvention som bedrivs inför FN:s konferens om miljö och utveckling år 1992. Jag avser att vid ett senare tillfälle återkomma till behovet av ytterligare åtgärder för att begränsa utsläppen av växthusgaser.

Internationell samordning

Många av de föroreningar som skapar miljöproblem för oss är gränsöverskridande. Några ger dessutom upphov till globala klimateffekter. Detta innebär att miljöproblemen inte kan lösas med enbart nationella åtgärder. Ett internationellt samarbete är nödvändigt.

Flera remissinstanser som yttrat sig över miljöavgiftsutredningens förslag understryker vikten av internationella överenskommelser på miljöområdet, särskilt beträffande frågor av global karaktär som klimatförändringar. Vissa instanser, t. ex. Industriförbundet, menar att den internationella konkurrenssituationen för svenska företag måste beaktas när man inför miljöavgifter. Landsorganisationen i Sverige framhåller att de globala utsläppen inte kommer att minska om effekten av svenska miljöavgifter blir att miljöstörande verksamhet flyttar utomlands.

Sverige arbetar aktivt för att åstadkomma internationella avtal om bl. a. begränsningar av luftföroreningar.

Huvuddelen av det internationella samarbetet mot luftföroreningar sker inom ramen för FN:s konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar. Samarbetet har kommit längst när det gäller svavel. År 1985 träffades i Helsingfors en överenskommelse om ett protokoll till konventionen. Genom detta protokoll har numera 21 stater åtagit sig att minska sina svavelutsläpp med minst 30 % till år 1993 jämfört med 1980 års nivå.

Vad gäller utsläppen av kväveoxider finns en överenskommelse från november 1988 om att utsläppen till år 1994 skall ha begränsats till 1987 års nivå. Sammanlagt 25 stater undertecknade detta protokoll till konventionen om en begränsning av utsläppen av kväveoxider. På svenskt initiativ utfäste sig samtidigt elva andra länder att minska sina utsläpp av kväveoxider med 30 % senast år 1998 jämfört med utsläppen under något av åren 1980–1986.

Risken för snabba klimatförändringar, till följd av utsläpp av koldioxid, freoner m. fl. växthusgaser, är en global fråga, som under senare år har väckt ett mycket stort intresse internationellt. Det finns en samstämmighet om att man måste söka nya lösningar, vilka kan komma att påverka strukturen inom viktiga samhällssektorer. Lämpliga styrmedel diskuteras i internationella sammanhang och möjligheten att använda ekonomiska styrmedel nämns ofta i diskussionen.

År 1988 hölls två viktiga vetenskapliga konferenser om klimatpåverkan i Toronto och Hamburg. Rekommendationerna från dessa konferenser är att koldioxidutsläppen bör minskas med 50 % under de närmaste 40–50 åren. Som ett första steg bör utsläppen minskas med 20 % till början av 2000-talet.

I november 1989 hölls i Haag en konferens på ministernivå om klimatpåverkan där bl. a. representanter för de viktigaste industriländerna del-

tog. Konferensen underströk klimatfrågans betydelse men fastslog i avvaktan på bättre underlag inte några mål för utsläppsbegränsningar.

Sverige tog i maj 1989 initiativ till förhandlingar om en klimatkonvention i FN:s miljöstyrelse. Sverige agerar också aktivt i denna fråga i det mellanstatliga organet IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). IPCC skall i augusti 1990 vid ett möte i Sverige presentera sin samlade rapport om klimatförändringar.

Förhandlingar i syfte att nå en bindande internationell överenskommelse för att begränsa utsläppen av klimatpåverkande gaser bör, enligt min mening, kunna komma i gång efter IPCC:s möte i augusti 1990. Målet bör vara att träffa en överenskommelse för undertecknande vid FN:s konferens om miljö och utveckling år 1992.

Som jag tidigare framhållit är internationella åtgärder och överenskommelser nödvändiga för att komma till rätta med de stora miljöproblemen. Sverige bör fortsätta att agera aktivt i internationella sammanhang för att nå sådana överenskommelser.

Jag vill i sammanhanget peka på att det finns flera exempel inom miljövårdsarbetet där Sverige genom att ställa långtgående krav kunnat tjäna som föredöme i det internationella miljöarbetet. Det gäller t. ex. de svenska kraven för utsläpp av svavel och kväveoxider liksom avvecklingen av CFC-föreningar.

I det internationella arbetet med miljöfrågor betonas alltmer vikten av att i det ekonomiska systemet bygga in signaler som kan styra mot en varaktigt hållbar utveckling. Integration av ekonomiska och miljöpolitiska beslut kommer t. ex. att vara ett prioriterat område i OECD:s miljöarbete under de närmaste åren. Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel diskuteras således inte bara i anslutning till växthusproblemet utan också som medel att komma till rätta med försurning, övergödning och andra miljöproblem. Det kan därför förväntas att det även i andra länder läggs fram förslag som liknar dem som nu är aktuella i Sverige.

2.2 Avgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion

2.2.1 Avgiftssystemets syfte och avgränsning

Mitt förslag: En avgift införs på utsläpp av kväveoxider från stora pannor som används för energiproduktion.

Avgiftsmedlen tillgodoförs årligen de avgiftsskyldiga. Det belopp som skall tillgodoföras fördelas på varje avgiftsskyldig beroende på dennes andel av den totala energiproduktionen hos samtliga avgiftsskyldiga. Härigenom undviks att energiproduktion i stora pannor, främst inom fjärrvärmesektorn, missgynnas.

Miljöavgiftsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som har uttalat sig är positiva till utredningens förslag till principiell utformning av kväveoxid-

avgiften. Bland remissinstanser som tillstyrker den principiella utformningen återfinns *statens naturvårdsverk, Stockholms kommun, Göteborgs kommun, Svenska Naturskyddsföreningen, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska kraftverksföreningen, LO, Svenska Bioenergiföreningen och Kraftsam.*

Några remissinstanser avstyrker eller uttrycker tveksamhet inför utredningens förslag. *Koncessionsnämnden för miljöskydd* avstyrker förslaget. Nämnden anser att minskade utsläpp enklare kan nås genom prövning enligt miljöskyddslagen. *Statskonjoret* och *statens energiverk* är tveksamma till den tekniska konstruktionen av avgiftssystemet. *Värmeverksföreningen* anser att frågan om mätning av kväveoxider bör utredas ytterligare i syfte att hitta en lösning som omfattar pannor av alla storlekar.

Skälen för mitt förslag: Nästan en fjärdedel av kväveoxidutsläppen i Sverige härrör från förbränning i fasta anläggningar för energiproduktion. Miljöavgiftsutredningen har, som ett komplement till den prövning av anläggningarna som sker enligt miljöskyddslagen, föreslagit en avgift på utsläpp av kväveoxider från större förbränningsanläggningar. Syftet med avgiften är enligt utredningen att åstadkomma en snabbare minskning av utsläppen fram till mitten av 1990-talet än vad som är möjligt enbart med tillämpning av befintliga styrmedel. Avgiften skall vidare vara ett incitament för en ytterligare, kostnadseffektiv reduktion av utsläppen.

Enligt min mening är kväveoxidutsläpp från förbränningsanläggningar ett miljöproblem som det är lämpligt att angripa med generellt verkande styrmedel. Regering och riksdag har också uttalat sig om generella riktlinjer för vilka utsläpp som bör tillåtas vid en prövning enligt miljöskyddslagen (prop. 1987/88: 85, JoU23, rskr. 373). Vid tillståndsprövning av nya anläggningar och vid omprövning av tillstånden för befintliga anläggningar kan man därför förutse att skärpta krav kommer att ställas när det gäller kväveoxidutsläpp. Riktlinjerna avser dock inte alla anläggningar. Befintliga anläggningar omfattas t.ex. bara om de släpper ut mer än 150 ton kväveoxider per år och de nya gränsvärdena för sådana anläggningar gäller först fr. o. m. år 1995.

Det finns flera skäl att överväga ytterligare styrmedel. Som jag tidigare har nämnt bedöms målet att minska de totala utsläppen med 30% till år 1995 inte kunna nås enbart med beslutade åtgärder. Vid denna bedömning har de nya riktlinjerna för tillståndsprövning beaktats. En kväveoxidavgift kan bidra till att åtgärder för att begränsa utsläppen vidtas tidigare än om endast prövning enligt miljöskyddslagen används som styrmedel. Vidare innebär ett miljöavgiftssystem att möjligheterna att minska utsläppen under den nivå som gäller enligt tillståndet tillvaratas på ett kostnadseffektivt sätt. Detta är särskilt viktigt när det gäller kväveoxidutsläppen, som till stor del är beroende av pannans skötsel.

När det gäller koncessionsnämndens remissyttrande vill jag fästa uppmärksamheten på att nämnden inte har funnit den föreslagna kväveoxidavgiften oförenlig med miljöskyddslagens prövningssystem. Nämnden berör inte heller på annat sätt den föreslagna avgiften från rättslig synpunkt.

Jag anser att övervägande skäl talar för en miljöavgift på kväveoxidutsläpp från förbränningsanläggningar och föreslår att en sådan avgift införs.

Avgiften bör utgöra ett komplement till prövningen enligt miljöskyddslagen och denna prövning kan enligt min mening ske utan hänsynstagande till den nya miljöavgiften.

När det gäller grunden för beräkningen av avgiften och avgränsningen av de avgiftspliktiga anläggningarna gör jag följande bedömning.

All förbränning ger upphov till kväveoxider. Kväveoxiderna bildas dels genom reaktion mellan luftens syre och kväveinnehållet i bränslet, dels genom reaktion mellan det syre och kväve som finns i luften. I det senare fallet beror kväveoxidbildningen främst på förbränningsförhållandena. Den bildade mängden kväveoxider är således till största delen oberoende av kväveinnehållet i bränslet. En utsläppsavgift på kväveoxider bör därför utgå från direkta mätningar av utsläppen från varje enskild produktionsenhet.

En förutsättning för att en avgift skall kunna tas ut på grundval av utsläppsmätningar är att mätningen utförs med tillräcklig noggrannhet. Miljöavgiftsutredningen har bl. a. på grundval av en konsultrapport dragit slutsatsen att det är möjligt att uppnå den nödvändiga noggrannheten om stränga krav ställs på mätutrustningens kvalitet, om mätning och registrering sker kontinuerligt och om auktoriserad kontroll av mätsystemen utförs.

Några remissinstanser har kommenterat frågan om mätnoggrannheten. Statens naturvårdsverk anser att det är osäkert om man kan räkna med så stor precision som anges i förslaget. Svenska kommunförbundet menar att mätfrågorna bör utredas ytterligare innan systemet införs. Ingen av remissinstanserna har dock ifrågasatt de beräkningar som utredningen redovisar när det gäller den precision som kan uppnås vid mätningarna. Utredningen påpekar dessutom att det finns goda erfarenheter från Västtyskland när det gäller kontinuerliga utsläppsmätningar. Mot denna bakgrund bedömer jag att mätproblemen inte är så stora att de utgör ett hinder mot att införa ett avgiftssystem grundat på utsläppsmätningar.

Stora förbränningsanläggningar har redan i flertalet fall sina tillstånd enligt miljöskyddslagen förenade med utsläppsvillkor som förutsätter tillförlitlig mätning. Hos statens naturvårdsverk pågår för närvarande ett arbete med att utarbeta föreskrifter för kontroll av stora förbränningsanläggningar. Enligt förslaget till föreskrifter skall kontinuerlig utsläppsmätning av bl. a. kväveoxider ske. Detta leder naturligtvis till att samma mätutrustning kan utnyttjas både för kontrollen och tillsynen enligt miljöskyddslagen och som underlag för att beräkna kväveoxidavgiften.

Utredningen har bedömt att det är möjligt att anpassa kontrollen av mätutrustningen och auktorisationen av kontrollanterna till det system med ackrediterade laboratorier som är under uppbyggnad med stöd av lagen (1989:164) om kontroll genom teknisk provning och om mätning. Statens mät- och provråd (MPR) kan ackreditera laboratorier och företag som utför mätningar, så att minst de krav uppfylls som utredningen har bedömt utgöra en förutsättning för den nödvändiga mätnoggrannheten. Det bör vara en uppgift för naturvårdsverket att i samarbete med MPR utforma de närmare föreskrifterna för ackrediteringen.

Enligt utredningens uppskattning uppgår den årliga kostnaden för mät-

ning av kväveoxider till 350 000 kr. per anläggning, inkl. kostnaderna för tillsyn och kontroll av mätutrustningen. Kostnadsskäl talar mot att införa ett avgiftssystem med krav på att sådan mätutrustning installeras i små och medelstora pannor. Avgiften bör därför, som utredningen har föreslagit, enbart tas ut för utsläpp från stora pannor. Jag återkommer strax till frågan om var gränsen skall dras för de pannor som omfattas av avgiftssystemet. En konsekvens av att inte ta ut avgift på utsläpp från små och medelstora pannor blir att konkurrenskraften för de större pannorna försämras. Därigenom kan t. ex. fjärrvärmens få svårare att konkurrera med enskild uppvärmning. Även andra snedvridande effekter kan uppstå. Sådana effekter av kväveoxidavgiften är enligt min mening inte acceptabla.

Mot denna bakgrund anser jag att det är nödvändigt att kompensera de pannägare som omfattas av avgiftssystemet. En sådan kompensation måste utformas så att styreffekten av avgiften inte går förlorad. Miljöavgiftsutredningen har föreslagit att de avgiftsskyldiga skall kompenseras genom att kollektivet av avgiftsskyldiga för varje år tillgodoförs ett belopp som är lika stort som de avgifter som belöper på samma år. Utredningen anser att en lämplig grund för fördelningen av beloppet mellan de avgiftsskyldiga är den nyttiggjorda energin i form av el eller värme från den avgiftspliktiga pannan. Jag delar denna bedömning. En sådan fördelningsgrund har bl. a. fördelen att den premierar ett effektivt energiutnyttjande och en hög verkningsgrad.

Lagrådet har i sitt yttrande över förslaget till kväveoxidavgift anfört att det är svårt att överblicka konsekvenserna av en sådan kompensation för de enskilda avgiftsskyldiga. *Lagrådet* påpekar bl. a. att det inte framgår av lagrådsremissen att den avgiftsskyldige kan få en kompensation som är antingen större eller mindre än den avgift han skall betala. Med hänsyn till vad *lagrådet* har uttalat vill jag ytterligare kommentera frågan om avgiftssystemets styreffekt.

I systemet ingår två komponenter, en avgift som grundas på utsläppen av kväveoxider och en tillgodoföring som grundas på den avgiftsskyldiges produktion av energi. Avgiftsmedlen används för att betala de belopp som skall tillgodoföras. Om en enskild avgiftsskyldig vidtar en reningsåtgärd som minskar utsläppen kommer detta att medföra att hans avgift minskar. Eftersom antalet av varandra oberoende avgiftsskyldiga är relativt stort, kommer denna minskning av hans avgift inte att märkbart påverka det totala belopp som betalas i avgifter och som kan återbetalas till kollektivet av avgiftsskyldiga i form av tillgodoföring. Det belopp som tillgodoförs den enskilde avgiftsskyldige påverkas därför i praktiken inte av att just hans avgift minskar på grund av utsläppsreduceringen. Sett från den enskilde avgiftsskyldiges synpunkt kommer därför tillgodoföringen inte att påverka styreffekten av avgiften; utsläppsreduceringen kommer alltid att innebära att hans ekonomiska situation förbättras med ett belopp som i praktiken motsvarar den inbesparade avgiften.

Som *lagrådet* påpekar kommer vissa avgiftsskyldiga, som har låga utsläpp och en effektiv energiproduktion, att erhålla en tillgodoföring som överstiger avgiften. För andra avgiftsskyldiga, med höga utsläpp per producerad energienhet, kommer avgiften att bli större än tillgodoföringen.

En motsvarande skillnad mellan de avgiftsskyldiga när det gäller det ekonomiska utfallet skulle givetvis ha inträtt även om någon kompensation i form av tillgodoföring inte betalades. Fördelen med den utformning av systemet som jag föreslår är att styreffekten av avgiften kvarstår, samtidigt som konkurrenssituationen för kollektivet av avgiftsskyldiga i förhållande till de energiproducenter som inte omfattas av systemet blir oförändrad. Det faktum att tillgodoföringen grundas på den nyttiggjorda energin från produktionsenheten och inte på exempelvis energiinnehållet i det använda bränslet ser jag som en ytterligare fördel. Därigenom uppmuntras energiproduktion i anläggningar med en hög verkningsgrad.

En utvärdering av avgiftssystemets effekter bör företas senast två år efter införandet.

2.2.2 Pannor som omfattas av avgiftssystemet

Mitt förslag: Avgiften tas ut på utsläpp från pannor och gasturbiner som används för el- eller värmeproduktion och som har en tillförd effekt på minst 10 megawatt och en energiproduktion som överstiger 50 gigawattimmar per år. Avgift tas inte ut för utsläpp från skogsindustrins sodapannor och lutpannor.

Miljöavgiftsutredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag när det gäller storleksgränsen för de pannor som skall omfattas av avgiftssystemet.

Utredningen föreslår att avgiftssystemet skall omfatta samtliga pannor som används för produktion av energi, dvs. även industrins pannor som används för energiproduktion. Utredningen har dock i lagförslaget begränsat tillämpningsområdet för avgiften till att omfatta enbart pannor som används för byggnadsuppvärmning eller elproduktion.

Remissinstanserna: Några remissinstanser, bl.a. *Svenska Torvproducentföreningen* och *Skogsindustrierna*, anser att avgift endast bör tas ut för pannor med en tillförd effekt större än 50 megawatt. *Svenska Naturskyddsföreningen* ifrågasätter kravet på att en panna skall ha en årlig energiproduktion på minst 50 gigawattimmar för att kväveoxidavgift skall erläggas.

Flera remissinstanser, bl. a. *Vattenfall*, *Göteborgs kommun*, *LO*, *Svenska kraftverksföreningen* och *Svenska gasföreningen* efterlyser förslag om avgifter eller andra utsläppsbegränsande åtgärder även för de mindre pannorna.

Statens naturvårdsverk och *riksskatteverket* framför synpunkter på avgränsningen mellan industriprocesser och industrins förbränning för energiändamål. Naturvårdsverket anser att texten i författningsförslaget om tillämpningsområdet vad gäller uttag av kväveoxidavgift bör ändras. Enligt naturvårdsverket innebär utredningens förslag att många industripannor som kan jämföras med fjärrvärmepannor kommer att undantas från avgift. Naturvårdsverket anser att all förbränning utom "direkt processförbränning" skall omfattas. Således bör förbränning för produktion av t. ex. ånga som sedan används i en industriprocess omfattas av avgiften,

medan förbränning för direkt upphettning eller smältning av råvaror och mellanprodukter inom industrin (upphettning av stålämnen, sinterprocesser, glasugnar, cementugnar, m. m.) undantas tills vidare. Även sodapanor bör undantas. Riksskatteverket anser att utredningens förslag bör tolkas så, att även relativt enkla industriprocesser, som endast fordrar energitillförsel med hetvatten eller ånga vid måttliga temperaturer, skall undantas.

Skälen för mitt förslag: Jag delar utredningens bedömning att en uppmätt energiproduktion av 50 gigawattimmar (GWh) per år är en lämplig gräns för de pannor som skall omfattas av systemet. Det är inte rimligt att ställa krav på att mätutrustning med sådan kvalitet som erfordras för avgiftsdebitering installeras i pannor som används en mycket kort period varje år. Det gäller t. ex. oljepannor som används endast vid toppbelastning under vintern.

Jag anser inte att det finns skäl att begränsa avgiftsplikten till enbart de mycket stora pannorna, exempelvis pannor med en installerad effekt större än 50 megawatt (MW). Kostnaden för mätning bör stå i en rimlig relation till den vinst som pannägaren kan göra genom att begränsa utsläppen och minska miljöavgiften. Enligt utredningens beräkningar är det i många fall möjligt att även i pannor med lägre installerad effekt än 50 MW genom relativt enkla förbränningstekniska åtgärder minska utsläppen så att vinsten i form av minskade avgifter överstiger kostnaden för mätning.

Av praktiska skäl bör, som utredningen föreslagit, små pannor, som i praktiken inte kan uppnå en produktion på 50 GWh per år, generellt undantas från avgiftsplikt. Gränsen bör dras vid pannor som har en tillförd effekt på 10 MW. Gasturbiner som används för elproduktion bör också omfattas av avgiftssystemet. Motsvarande begränsningar i fråga om årlig energiproduktion och tillförd effekt bör gälla för dessa.

Antalet befintliga pannor som med dessa avgränsningar kommer att omfattas av avgiftssystemet har av miljöavgiftsutredningen uppskattats till 150–200. Enligt utredningens beräkningar förbrukas i dessa pannor omkring 25 % av de totalt omkring 135 terawattimmar (TWh) bränslen som årligen används i energisektorn. Pannornas andel av utsläppen av kväveoxider från energisektorn uppgår till omkring 40 %. Utsläppen av kväveoxider per producerad energienhet är således genomsnittligt större från de pannor som kommer att omfattas av avgiftssystemet än från de mindre pannorna. Trots detta instämmer jag med de remissinstanser som anser att det är angeläget att även utsläppen från små pannor minskar. Som jag nyss har framhållit anser jag dock att dessa pannor av kostnads-skäl för närvarande inte kan omfattas av avgiftssystemet.

Utredningen anser att det bör övervägas om andra styrmedel kan användas för att minska utsläppen från de minsta pannorna, exempelvis bestämmelser som innebär krav på pannornas konstruktion. En annan åtgärd som nämns av utredningen är att utvidga den kontroll och rådgivning som sker genom soptningsväsendet till att omfatta skötselåtgärder för minskade kväveoxidutsläpp.

Behovet av ytterligare styrmedel för att minska utsläppen från de minsta

pannorna bör övervägas i samband med ställningstagandet till naturvårdsverkets handlingsplan mot luftföroreningar och försurning.

Vad gäller tillämpningsområdet för kväveoxidavgiften i fråga om industrins förbränningsanläggningar gör jag följande bedömning.

Miljöavgiftsutredningen har angett att den föreslagna avgiften bör omfatta industrins pannor för energiproduktion. Utredningen har dock i lagförslaget begränsat tillämpningsområdet för avgiften till att omfatta pannor som används för byggnadsuppvärmning eller elproduktion. Vidare föreslås att avgift inte skall tas ut för förbränning i s. k. sodapannor och lutpannor.

Industrins pannor för energiproduktion är till sin funktion direkt jämförbara med pannor som används t. ex. för produktion av fjärrvärme. Jag anser därför att avgift bör tas ut på utsläppen från industripannorna. Däremot bör utsläpp av kväveoxider från direkt processförbränning, exempelvis förbränning i ugnar för direkt upphettning eller smältning av råvaror och mellanprodukter, inte omfattas av avgiftssystemet. Jag föreslår därför att avgiftssystemet skall omfatta pannor i vilka ett medium för energiöverföring — t. ex. ånga — framställs för byggnadsuppvärmning, elproduktion eller användning i industriella processer. Skogsindustrins sodapannor är en integrerad del i processen för massaframställning och har till huvuduppgift att regenerera kemikalier. Jag anser därför i likhet med utredningen att de uttryckligen bör undantas från avgiftsplikt.

Miljöavgiftsutredningen kommer i sitt slutbetänkande att behandla frågan om ekonomiska styrmedel för att begränsa utsläpp från industriella processer. Det kan därför finnas skäl att senare återkomma till frågan om även de processutsläpp som nu undantas bör omfattas av avgiftssystemet.

2.2.3 Avgiftens storlek och effekterna på utsläppen

Mitt förslag: Avgiften utgår med 40 kr. per kg utsläpp, räknat som kvävedioxid.

Avgiften beräknas medföra utsläppsminskningar i storleksordningen 5 000—7 000 ton per år.

Miljöavgiftsutredningens förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har lämnat utredningens förslag till avgiftsnivå utan erinran.

Skälen för mitt förslag: I likhet med utredningen anser jag det lämpligt att nivån för avgiftsuttaget bestäms så att den motsvarar marginalkostnaden för att uppnå den utsläppsreduktion som önskas. Kostnaden för sådana utsläpps begränsande åtgärder som i första hand kan övervägas i de berörda pannorna varierar dock kraftigt — enligt miljöavgiftsutredningen mellan 5 och 60 kr. per kg avskilda kväveoxider, räknat som kvävedioxid. Skillnaden i kostnad beror bl. a. på om det är fråga om en ny eller en befintlig anläggning och på vilken typ av åtgärd som vidtas. Det är t. ex. i allmänhet betydligt billigare att vidta förbränningstekniska åtgärder än att

investera i nya rökgasreningssystem. Utredningen har bedömt att en avgiftsnivå på 40 kr. per kg kvävedioxid är lämplig för att leda till önskade effekter.

Styreffekten av avgiften ökar visserligen med avgiftens storlek, men den måste vägas mot de negativa följderna av en alltför hög avgift. Kväveoxidavgiften skall återbetalas till det kollektiv av pannägare som berörs av avgiftssystemet. För kollektivet som helhet skulle därför en hög avgift inte innebära en försämrad konkurrenskraft. Enskilda anläggningar, i vilka det av olika skäl inte är möjligt att snabbt vidta reningsåtgärder, kan dock komma att drabbas hårt om den avgift som införs sätts på en mycket hög nivå.

Mot denna bakgrund föreslår jag att utsläpp av kväveoxider beläggs med en avgift på 40 kr. per kg utsläppta kväveoxider, räknat som kvävedioxid.

För närvarande kan de sammanlagda utsläppen av kväveoxider från de pannor som kommer att omfattas av systemet beräknas till ca 27 000 ton per år, vilket skulle medföra en sammanlagd årlig avgift på ca 1 100 milj. kr. I praktiken kan det dock antas att utsläppen och därmed avgiftsuttaget snabbt kommer att minska i storlek. När det gäller de effekter avgiften kan beräknas få på kväveoxidutsläppen gör jag följande bedömning.

En betydelsefull del av de utsläpps begränsande åtgärder som kommer att krävas enligt riktlinjerna för prövningen enligt miljöskyddslagen kommer till följd av avgiften att genomföras tidigare än annars. Enligt beräkningar från naturvårdsverket och statens energiverk kommer dessa riktlinjer att medföra att utsläppen av kväveoxider blir 9 000 ton lägre år 1995 än de annars skulle ha varit. Redan en tidigareläggning med något eller några år av denna utsläppsminskning medför således betydande miljövinster.

Utsläpps begränsande åtgärder kommer också att vidtas i pannor som inte omfattas av riktlinjerna. Enligt miljöavgiftsutredningens beräkningar, som inte har ifrågasatts av remissinstanserna, kommer enbart de förbränningstekniska åtgärder som vidtas i dessa pannor som en följd av avgiften att leda till att de årliga utsläppen mot slutet av 1990-talet blir 3 000–5 000 ton mindre än de annars skulle ha varit.

Slutligen kan det antas att reningen i de största pannorna som en följd av avgiften kommer att drivas längre än vad som följer av riktlinjerna. En beräkning av dessa utsläppsminskningar måste bli mycket osäker. Enligt min mening kan minskningen antas uppgå till minst 2 000 ton per år.

Mitt förslag: Kväveoxidavgiften redovisas per kalenderår och betalas till statens naturvårdsverk. Lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter tillämpas på avgiften.

Avgiftsmedlen tillgodoförs de avgiftsskyldiga genom ett bidrag. Nivån för bidraget beslutas varje år av regeringen. Bidraget skall motsvara den avgiftsskyldiges andel av den samlade energiproduktionen i de avgiftspliktiga produktionsenheterna.

Miljöavgiftsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt. Utredningen föreslår att avgiften skall betalas till riksskatteverket.

Remissinstanserna: *Riksskatteverket* anför att den föreslagna ordningen för avgiftsbetalning inte stämmer överens med lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter, LPP. Verket menar att det inte framgår hur efterbeskattningsbeslut skall påverka den årliga avräkningen och att ett system där ett överklagat beslut medför att en omräkning behöver göras för samtliga avgiftsskyldiga framstår som onödigt byråkratiskt. Liknande synpunkter framförs av *kammarrätten i Stockholm*.

Skälen för mitt förslag: I likhet med utredningen anser jag att kväveoxidavgiften bör regleras genom en särskild lag. När det gäller förfarandet för bestämmande och uppbörd av avgiften och beräkningen av det belopp som skall tillgodoföras varje avgiftsskyldig anser jag att den ordning som har föreslagits av utredningen i stort sett är lämplig. Några remissinstanser har haft invändningar mot den tekniska utformningen av förfarandereglerna. Jag kommer i det följande att föreslå vissa förenklingar i förhållande till utredningens förslag.

Fastställande och betalning av avgiften

Utredningens förslag innebär att kväveoxidavgiften skall behandlas som en punktskatt med riksskatteverket som ansvarig myndighet. Enligt min mening finns det dock skäl för att lägga ansvaret för hanteringen av avgiften på en annan myndighet. Riksskatteverket bör således inte ansvara för en avgift av det aktuella slaget, eftersom den inte har karaktären av skatt. Avgiften skall i princip alltid grundas på uppmätta utsläpp och bör av praktiska skäl administreras av en central myndighet. I sin egenskap av tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen har naturvårdsverket särskild kompetens när det gäller mätfrågorna, som är av stor betydelse för avgiftsberäkningen. Jag föreslår därför att avgiften skall administreras av naturvårdsverket.

När det gäller förfarandet i övrigt har utredningen föreslagit att redovisningsperioden skall avse kalenderår och att beslut om avgift skall fattas på grundval av en deklARATION från den avgiftsskyldige. Avgiften skall debiteras i efterskott, varvid avräkning skall ske för det belopp som skall tillgodoföras den avgiftsskyldige. Till grund för beräkningen av de belopp som skall tillgodoföras ligger de uppgifter om pannornas energiproduktion som

lämnas i deklARATIONERNA. I förfarandet ingår således två skilda moment, fastställandet av kväveoxidavgiften och bestämningen av det belopp som skall tillgodoföras.

Vad först gäller avgiftsberäkningen anser jag i likhet med utredningen att förfarandereglerNA i LPP bör tillämpas. Avgiften skiljer sig dock i väsentliga avseenden från punktskatterna. Exempelvis gäller att punktskatter enligt huvudregeln betalas samtidigt med att deklARATIONEN inges. Kväveoxidavgiften skall dock betalas först efter särskild debitering, eftersom avräkning av det belopp som skall tillgodoföras den avgiftsskyldige bör ske i samband med debiteringen av avgiften. Utredningens lagförslag bör därför kompletteras med förfaranderegler som gäller frågor i vilka det inte är lämpligt att direkt hänvisa till LPP. Vidare bör bestämmelserNA i LPP om sanktionsavgifter inte tillämpas på avgiften. BestämmelserNA i lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skattefordringar m.m. bör tillämpas på avgiften.

Tillgodoföring av avgiftsmedel

När det sedan gäller ordningen för tillgodoförandet av avgiftsmedlen, föreslår utredningen att ett särskilt beslut skall fattas i varje enskilt fall om storleken på det belopp som skall tillgodoföras varje avgiftsskyldig. Som påpekats av några remissinstanser kan ett sådant system bli mycket svårhanterligt och upplevas som onödigt byråkratiskt av de avgiftsskyldiga. Varje beslut om avgift som fattas efter den normala beslutstidpunkten, t. ex. efter överklagande eller genom ett efterbeskattningsförfarande, måste åtföljas av nya beslut om tillgodoföring beträffande samtliga avgiftsskyldiga. Detsamma gäller om en uppgift om energiproduktionen i en panna i efterhand visar sig vara felaktig.

Tillgodoföringen kan snarast liknas vid ett bidrag som utgår till varje avgiftsskyldig på grundval av den energi denne producerat i den avgiftspliktiga anläggningen under redovisningsperioden. Sammanlagt skall dessa bidrag motsvara summan av de avgifter som belöper på samma period. Enligt min mening kan de tekniska komplikationerna till stor del undvikas om bidragets storlek, räknat i öre per kilowattimme, varje år fastställs centralt genom ett enda beslut. Jag anser att avgiftssystemet i den aktuella delen bör utformas på följande sätt:

Samtidigt med att deklARATIONEN inges ansöker den avgiftsskyldige om bidrag och anger i ansökningsen den energi i form av el eller nyttiggjord värme som har producerats under redovisningsperioden i den avgiftspliktiga pannan. På grundval av de deklarerade avgifterNA och uppgifterNA om energiproduktion lämnar naturvårdsverket förslag till regeringen om den bidragsnivå som skall gälla för året. Bidragets storlek beslutas av regeringen. Naturvårdsverket kan därefter i enlighet med utredningens förslag debitera avgifterNA och betala ut bidragen.

Det nu föreslagna systemet kan korrektiskt leda till att sambandet mellan avgift och bidrag inte blir fullständigt. Exempelvis påverkar inte en avgift som har ändrats efter överklagande bidragsnivån för den redovisningsperiod som avgiften hänförs till. Att kväveoxidavgiften ändras för en

enstaka avgiftsskyldig har dock liten betydelse i detta sammanhang. Detta kan ses mot bakgrund av att den största panna som kommer att ingå i systemet har en energiproduktion som uppgår till ca 5 % av energiproduktionen hos samtliga avgiftsskyldiga. Jag anser därför att den föreslagna förenklingen inte kommer att leda till några påtagliga negativa konsekvenser för de avgiftsskyldiga.

Övriga frågor

Hantering av avgiftssystemet kommer att innebära vissa kostnader för naturvårdsverket. Enligt min mening bör de avgiftsskyldiga stå för dessa kostnader. Jag föreslår att detta sker genom att de administrativa kostnaderna avräknas från avgiftsmedlen innan nivån för bidraget beräknas.

Jag vill slutligen ta upp en fråga som rör behandlingen vid inkomstbeskattningen av avgifter och tillgodoförda belopp. Som miljöavgiftsutredningen har konstaterat är kväveoxidavgiften en sådan speciell, för rörelsen utgående skatt eller avgift till det allmänna som är avdragsgill vid inkomsttaxeringen. Av allmänna principer följer vidare att utbetalade belopp utgör på en gång skattepliktig intäkt för företaget.

2.2.5 Ikraftträdande

Mitt förslag: Avgiftssystemet träder i kraft den 1 januari 1992.

Miljöavgiftsutredningens förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Statskontoret ifrågasätter om det är realistiskt att räkna med den genomförandetidpunkt som utredningen har föreslagit. I övrigt har remissinstanserna inte särskilt tagit upp frågan om ikraftträdande.

Skälen för mitt förslag: Som påpekas av miljöavgiftsutredningen krävs det att en viss tid förflyter innan avgiftssystemet träder i kraft, för att de avgiftsskyldiga skall få möjlighet att installera den mätutrustning som behövs. Remissinstanserna har, med ett undantag, inte ifrågasatt den tidpunkt för ikraftträdande som föreslås av utredningen. Även jag anser tidpunkten väl avvägd.

3 Skärpta avgaskrav för lastbilar och bussar m. m.

3.1 Förlängning av tillverkarens åtagande enligt bilavgaslagen

Mitt förslag: Det särskilda tillverkaråtagandet enligt 6 § bilavgaslagen utvidgas när det gäller de tunga fordonen till att omfatta en körsträcka av 160 000 km.

Skälen för mitt förslag: Som jag inledningsvis har nämnt pågår för

närvarande ett arbete för att införa skärpta avgasreningskrav för motorfordon. Riktlinjer för detta arbete har slagits fast genom 1988 års miljöpolitiska beslut. Hittills har skärpta avgaskrav införts för personbilar samt för lätta lastbilar och bussar. Det återstår dock att införa skärpta krav för tunga lastbilar och bussar. Jag återkommer strax till frågan om tidpunkten för ikraftträdandet av de kraven.

Bestämmelser om avgasreningskrav för bilar finns i bilavgaslagen (1986:1386) och bilavgasförordningen (1987:586). De nya kraven för de tunga fordonen kommer att tas in i förordningen. Detta gäller regler om gränsvärden, provmetoder och hållbarhetskrav. Bestämmelserna kan meddelas med stöd av bemyndiganden som finns i bilavgaslagen. Någon ändring i lagen är således inte nödvändig såvitt gäller dessa krav.

Därutöver gäller dock att tillverkaren enligt 6 § bilavgaslagen har en skyldighet gentemot bilägaren att kostnadsfritt avhjälpa brister på avgasreningsutrustningen som framkommer t. ex. vid den årliga kontrollbesiktningen. Omfattningen av det särskilda åtagandet regleras i andra stycket i paragrafen. Där sägs att tillverkaren inte är skyldig att åta sig att avhjälpa brister på fordon som har körts mer än 80 000 km eller som är äldre än fem år. Skyldigheten omfattar inte heller brister som beror på fordonets ägare eller brukare eller på en olyckshändelse eller därmed jämförlig omständighet. Närmare bestämmelser om vad åtagandet skall innehålla och om bilägarens ansvar finns i 12 § bilavgasförordningen.

Bestämmelserna om det särskilda tillverkaråtagandet har sin förebild i USA. Som tidigare har redovisats för riksdagen gäller enligt de amerikanska reglerna att åtagandet skall gälla i fem år eller 80 000 km (50 000 miles) för lätta fordon och för motorer i tunga bensindrivna fordon. För motorer i tunga dieseldrivna fordon skall däremot en period om fem år eller 160 000 km (100 000 miles) tillämpas (prop. 1988/89:128). Skälet till denna skillnad är att tunga fordon genomsnittligt har en betydligt längre årlig körsträcka än den som gäller för de lätta fordonen.

Enligt de riktlinjer för införandet av nya avgasreningskrav som har godtagits av riksdagen och som jag inledningsvis har redogjort för bör de svenska bestämmelserna om hållbarhetskrav och tillverkaransvar utformas i överensstämmelse med de amerikanska reglerna. Så bör vara fallet även när det gäller utformningen av det särskilda åtagandet. Jag föreslår därför att bestämmelsen i 6 § andra stycket bilavgaslagen ändras så att åtagandet för de tunga fordonen omfattar den längre körsträckan.

Ändringen kommer inte att gälla tunga fordon med bensindrivna motorer. Sådana fordon finns i ett mycket litet antal i Sverige och de kommer inte att omfattas av de nya avgasreningskraven.

Min bedömning: De skärpta kraven för tunga fordon bör gälla fr. o. m. 1993 års modeller. Det innebär att kraven införs ett år tidigare än vad som planerats.

Skälen för min bedömning: Vid tidpunkten för riksdagens miljöpolitiska beslut år 1988 fanns det vissa tekniska problem när det gällde rening av avgaser från tunga dieseldrivna fordon. Problemen krävde en lösning innan de skärpta kraven kunde införas. Därför gjordes bedömningen att nya avgaskrav för tunga lastbilar och bussar kunde införas först fr. o. m. 1994 års modeller, med frivillig tillämpning två år tidigare. Enligt vad jag har erfårit har bilindustrin löst dessa problem snabbare än väntat. Därför kan de skärpta kraven införas ett år tidigare än beräknat, dvs. redan fr. o. m. 1993 års modeller. Jag avser att föreslå regeringen att de nya bestämmelserna träder i kraft ett år tidigare än vad som förut planerats.

Jag vill i detta sammanhang ta upp frågan om samordningen mellan de svenska reglerna för tunga fordon och de regelsystem som kan komma att tillämpas inom EG. Som tidigare har redovisats för riksdagen (prop. 1988/89: 128) bör kraven för de tunga fordonen när det gäller gränsvärden m. m. bestämmas med utnyttjande av den tekniska utvecklingen i USA medan övriga delar av förfarandet, främst provmetoderna, bör anpassas till utvecklingen i Europa. I samband med beredningen av naturvårdsverkets förslag till gränsvärde för partikelutsläpp har den åsikten framförts att beslutet när det gäller avgaskraven för de tunga fordonen bör anstå, så att en samordning kan ske med kommande regler inom EG.

Inom EG har på senare tid förslag väckts om en skärpning av avgaskraven för tunga fordon. En utveckling inom EG synes ha inletts som kan komma att leda till att krav införs som liknar de som nu är aktuella i Sverige. Enligt uppgift kan ett förslag till direktiv från EG-kommissionen om skärpta avgaskrav för tunga fordon komma att läggas fram redan under våren 1990. Regeringen kommer att eftersträva att så långt som är möjligt med bibehållen miljöambition samordna de planerade svenska reglerna med de regler som förestår inom EG. Min bedömning är att tidpunkten för ikraftträdandet av de nya svenska reglerna inte påverkas av detta.

Som tidigare har redovisats för riksdagen bör tillämpningen av kraven för lätta och tunga fordon stimuleras genom att ett investeringsbidrag utbetalas till köparen av en avgasrenad lastbil eller buss under den period då de nya kraven inte är obligatoriska. Med hänsyn härtill bör de nya reglerna för tunga fordon träda i kraft i sådan tid att de kan tillämpas frivilligt fr. o. m. 1992 års modeller.

Riktlinjer för de gränsvärden för utsläpp av gasformiga föroreningar som bör tillämpas för de tunga fordonen har tidigare redovisats i prop. 1987/88: 85 och prop. 1988/89: 128. När det gäller utsläpp av partiklar bör, som angetts i dessa propositioner, som ett första steg gälla en begränsning som motsvarar vad nyproducerade fordon släpper ut i dag. Statens naturvårdsverk har mot den bakgrunden föreslagit regeringen att

det nya gränsvärdet för partiklar bör vara 0,4 g/kWh. Företrädare för bilindustrin har anfört att med hänsyn till de motorkonstruktioner som tillämpas är detta gränsvärde svårt att uppnå för de lättaste av de aktuella fordonen, som har en motoreffekt på högst 150 kW. Enligt min mening talar dock flera skäl mot att tillämpa ett särskilt, högre gränsvärde för dessa fordon. Tekniska lösningar som kan användas för fordonen existerar redan. Vidare sker en utveckling i riktning mot att använda motortyper i de aktuella fordonen som motsvarar de som används i tyngre fordon och som medför lägre partikelutsläpp. Slutligen måste det beaktas att de lättaste av de tunga fordonen nästan uteslutande används inom tätorter, där det är särskilt angeläget att minska partikelutsläppen. Mot den bakgrunden anser jag att övervägande skäl talar för att det av naturvårdsverket föreslagna gränsvärdet bör tillämpas för samtliga tunga fordon.

Ett förslag till föreskrifter som innefattar de nya avgaskraven för tunga fordon är för närvarande föremål för notifiering inom EFTA och GATT. Under förutsättning att de synpunkter som kan framkomma i samband med notifieringarna och utvecklingen inom EG inte föranleder annan bedömning kommer jag att föreslå regeringen att regler om gränsvärden m. m. som motsvarar de som har redovisats för riksdagen införs i bilavgasförordningen.

Det är angeläget att ytterligare minska utsläppen av kväveoxider, kolväten och andra föroreningar från trafiken. I framtiden måste ännu strängare krav ställas på fordonens utsläpp än vad som nu gäller eller planeras.

Internationellt sker en utveckling i riktning mot sådana strängare avgasreningskrav. Särskilt i USA planeras krav som sträcker sig utöver vad som gäller i Sverige. Det finns tekniska lösningar för att tillverka fordon med mycket låga utsläpp av luftföroreningar. Mätningar visar också att en del av de nya bilar som säljs i Sverige i dag ger upphov till betydligt mindre utsläpp än vad som för närvarande medges enligt bilavgaslagstiftningen.

Det är dock inte möjligt att skärpa de krav som gäller enligt bilavgasförordningen utan att ge alla biltillverkare tid att anpassa sin produktion till de strängare bestämmelserna. Bilindustrins ledtider för att utveckla motorer och avgasreningsystem som medför lägre utsläpp samt för att lägga om sin produktion kan uppgå till fyra till fem år eller mer. Hittills har ändringar av de lagstadgade kraven föregåtts av att gemensamma regler utarbetats tillsammans med andra länder. Även i fortsättningen bör målsättningen vara att avgaskrav utarbetas i internationellt samarbete. Införandet av nya kravnivåer kan således ske först efter en relativt komplicerad och tidsödande process. Naturvårdsverket utreder en eventuell skärpning av de gällande kraven. Detta arbete, som ingår i uppdraget att utarbeta en ny handlingsplan mot luftföroreningar och försurning, redovisas i dagarna

Miljöavgiftsutredningen föreslår att ekonomiska styrmedel används för att dra nytta av de tekniska möjligheterna till minskade utsläpp som finns med den teknik som redan nu är tillgänglig. Kravspecifikationer vad gäller utsläpp (miljöklasser) som är strängare än de nu gällande avgaskraven och ett system med miljöavgifter och bidrag som anknyter till miljöklasserna bör enligt utredningen införas. Eftersom utsläppen av olika ämnen är

inbördes beroende bör kraven i miljöklasserna omfatta samtliga ämnen som har stor betydelse från miljö- och hälsosynpunkt.

Prop. 1989/90: 141

Som jag nämnt inledningsvis avser jag att ta upp frågan om en miljöklassindelning av fordon i samband med att miljöavgiftsutredningens slutbetänkande behandlas.

4 Nordiskt bolag för miljöinvesteringar i Österuropa

4.1 Inledning

Nordiska ministerrådet – miljöministrarna efter samråd med samarbetsministrarna – tillsatte i mars 1989 en arbetsgrupp för att kartlägga dels behovet av miljöinvesteringar av nordiskt intresse i Östeuropa, dels en möjlig finansiering av sådana investeringar. Arbetsgruppen presenterade i maj 1989 ett förslag om inrättandet av ett nordiskt miljöfinansieringsbolag för att främja investeringar av nordiskt miljöintresse i Östeuropa. Förslaget, som innefattar en överenskommelse om upprättande av bolaget och stadgar för detta, har anmälts i budgetpropositionen 1990 (prop. 1989/90: 100, bil. 16 sid. 10).

Nordiska rådet ställde sig bakom det framförda förslaget vid sessionen våren 1990. Rådet uttalade att bolagets verksamhet borde påbörjas så fort som möjligt. Den svenska regeringen beslutade den 1 mars 1990 att underteckna en överenskommelse om miljöfinansieringsbolaget. Den 2 mars 1990 undertecknades den av samtliga nordiska länder. Det ankommer på riksdagen att slutligt godkänna överenskommelsen.

4.2 Överenskommelsens huvudsakliga innehåll

Bolaget föreslås att med aktiekapital, risklån eller garantier delta i finansieringen av s. k. joint ventures och andra samarbetsbolag som tillverkar miljöutrustning eller tillhandahåller miljötjänster i de östeuropeiska länderna. Bolagets verksamhet skall drivas affärsmässigt och bolaget skall bland de kommersiellt bärande projekten eftersträva att prioritera projekt som har stor nordisk miljöeffekt (stadgarna § 3).

Bolaget föreslås få status som en internationell organisation vilken regleras av överenskommelsen mellan medlemsländerna. Det innebär bl. a. att det undantas från betalnings- och valutarestriktioner samt kreditpolitiska åtgärder och att tillgångar och intäkter är befriade från beskattning (överenskommelsen art. 6).

Bolagets kapital tillskjuts av parterna och uppgår till 36 milj. SDR (special drawing rights), som fördelas enligt gällande nordisk fördelningsnyckel. Ökning av kapitalet kan ske genom beslut av Nordiska ministerrådet efter framställning från bolaget (stadgarna § 2).

Styrelsen för bolaget föreslås bestå av en medlem från varje land och en suppleant för denne. Styrelsemedlemmarna skall utses av respektive lands regering (stadgarna § 6).

En kontrollkommitté skall tillse att bolagets verksamhet drivs i överensstämmelse med stadgarna och svara för revisionen. Som kontrollkommitté fungerar den kommitté som svarar för kontroll av nordiska investeringsbanken (stadgarna § 9).

Nordiska ministerrådet skall senast den 1 januari 1996 ta ställning till bolagets fortsatta verksamhet (överenskommelsen art. 7). En part kan säga upp överenskommelsen efter denna tidpunkt.

Överenskommelsen träder i kraft trettio dagar efter den dag då samtliga parter har meddelat det finska utrikesministeriet att överenskommelsen har godkänts (överenskommelsen art. 8).

4.3 Föredragandens överväganden

Mitt förslag: Överenskommelsen om inrättandet av ett samnordiskt riskkapitalbolag för miljöinvesteringar i Östeuropa godkänns av riksdagen.

Skälen för mitt förslag: Investeringar i Östeuropa som leder till minskade utsläpp är ett gemensamt intresse för de nordiska länderna och Östeuropa. Det finns ett stort behov att stödja uppbyggnadsarbetet i Östeuropa, speciellt inom miljöområdet. En stor del av de luft- och vattenföroreningar från andra länder som påverkar de nordiska länderna kommer från Östeuropa. Att använda ett riskkapitalbolag för miljöinvesteringar som samarbetsform har många fördelar. Sverige får en möjlighet att aktivt stödja länder i Östeuropa samtidigt som miljöstörande utsläpp kan minskas och den nordiska industrin får möjlighet att etablera samarbete med en marknad som kan förväntas stå för en betydande efterfrågan i framtiden.

Etableringen av bolaget är ett led i det nordiska miljöarbetet och syftar till att främja investeringar av nordiskt miljöintresse i framför allt Polen, Sovjetunionen, Tjeckoslovakien, Tyska Demokratiska Republiken och Ungern.

De nordiska länderna föreslås bidra i relation till den nordiska fördelningsnyckeln med ett totalt kapital om 36 milj. SDR, som skall fördelas över sex år. Förslag till användning av medel för Sveriges andel, som beräknas till 18,4 milj. kr. per år, har lämnats i prop. 1989/90: 100 bil. 5.

Bolagets administration handhas av Nordiska Investeringsbanken, som i andra former redan nu bedriver utlåning till Östeuropa.

5 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom miljö- och energidepartementet upprättats förslag till

1. lag om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion,
2. lag om ändring i bilavgaslagen (1986:1386).

6 Specialmotivering

6.1 Förslaget till lag om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion

1 §

I paragrafen anges tillämpningsområdet för kväveoxidavgiften. Det är endast förbränningsanläggningar för energiproduktion som omfattas av lagen. En närmare avgränsning av vilka typer av förbränningsanläggningar som omfattas sker genom 2 §. Med energiproduktion avses produktion av både elkraft och värmeenergi.

I paragrafen anges också att avgiftsbeloppen skall återföras till kollektivet av avgiftsskyldiga.

2 §

Av paragrafens första stycke framgår att kväveoxidavgiften skall beräknas särskilt för varje produktionsenhet inom en förbränningsanläggning. Med produktionsenhet avses främst pannor av olika slag.

Avgift beräknas för pannor i vilka någon av de i paragrafen angivna slagen av energi framställs för byggnadsuppvärmning, elproduktion eller användning i en industriell process. Denna avgränsning, som har kommenterats i avsnitt 2.2.2 i den allmänna motiveringen, medför att avgift inte tas ut vid förbränning för direkt upphettning eller smältning av råvaror och mellanprodukter inom industrin, exempelvis i ugnar av olika slag. Avgift beräknas också för gasturbiner.

Enligt paragrafens andra stycke skall avgift inte beräknas för utsläpp från förbränning i sodapannor. Härmed avses de särskilda pannor inom skogsindustrin, i vilka främst restprodukter från massaproduktionen förbränns för kemikalieåtervinning och energiändamål. Avgift beräknas inte heller för de pannor inom sulfitmassaindustrin som används för nyssnämnda ändamål, och som inom den industrin brukar benämnas lutpannor.

3 §

De begränsningar som anges i paragrafen när det gäller den installerade effekten och energiproduktionen hos produktionsenheten har kommenterats i avsnitt 2.2.2. Som framgår av 1 § kan energiproduktionen avse både elkraft och värme. Energi som utnyttjas internt inom anläggningen skall medräknas. Däremot skall energi som inte har nyttiggjorts utan t. ex. har kylts bort inte ingå.

4 §

Avgiftsskyldigheten inträder enligt paragrafen när utsläpp av kväveoxider sker. Redovisning av avgiften sker enligt 7 § efter redovisningsperiodens – kalenderårets – utgång. Av paragrafen framgår vidare att avgiften skall betalas av den som producerar elkraft eller värme i produktionsenheten.

5 §

Skälen för avgiftens storlek har redovisats i avsnitt 2.2.3 i den allmänna motiveringen.

Av paragrafens andra stycke framgår under vilka förutsättningar beräkningen av avgiften får grundas på mätning av utsläppen. Mätning och registrering av utsläppen skall ske kontinuerligt.

Lagrådet har föreslagit ett förtydligande av det remitterade lagförslaget när det gäller de krav som i övrigt bör ställas på mätutrustningen. Med utgångspunkt i vad lagrådet anfört har i andra stycket angetts att mätutrustningen måste uppfylla särskilt föreskrivna krav. Sådana föreskrifter, som skall ha till syfte att mätutrustningen skall vara tillförlitlig, bör innehålla grundkrav på mätutrustningen och bestämmelser om regelbunden kontroll och kalibrering av utrustningen. Bestämmelsen har jämfört med den lydelse som föreslås av lagrådet försetts med ett bemyndigande för regeringen att själv meddela föreskrifter.

Av andra styckets andra mening framgår att avgiften skall beräknas enligt en schablon i de fall den inte baseras på kontinuerlig mätning. Bestämmelsen är också tillämplig om mätning visserligen har skett, men de krav som ställs på mätutrustningen inte är uppfyllda.

6 §

Enligt paragrafen skall, när inte annat följer av lagen om kväveoxidavgift, förfarandereglerna i lagen om punktskatter och prisregleringsavgifter, LPP, tillämpas på kväveoxidavgiften. Bl. a. som en följd av att avgiftsmedlen direkt skall tillgodoföras de avgiftsskyldiga skall bestämmelserna om särskilda avgifter i 7 kap. LPP inte tillämpas. Avgiften skall betalas till statens naturvårdsverk, som är beskattningsmyndighet i LPP:s mening. Avgiftsskyldiga skall vara registrerade hos naturvårdsverket.

7 §

Enligt paragrafens första stycke är redovisningsperioden för kväveoxidavgiften kalenderår.

Deklaration skall enligt andra stycket i paragrafen ha kommit in senast den 25 januari påföljande år. I deklARATIONEN skall för varje produktionsenhet anges grunden för beräkningen av avgiften. Med detta avses antingen uppmätta utsläpp av kväveoxider eller en sådan schablonmässig utsläppsberäkning som regleras i 5 § andra stycket andra meningen. Vidare skall avgiftsbeloppet anges.

Tidpunkten för avgiftsbetalningen bestäms enligt tredje stycket av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av naturvårdsverket. Som framgått av den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.4) skall avgiftsbetalningen ske vid en sådan tidpunkt, att betalningen kan samordnas med tillgodoföringen av avgiftsmedel enligt 8 §.

8 §

I paragrafen finns bestämmelser om tillgodoföringen av avgiftsmedlen.

Avgiftsmedlen skall enligt första stycket årligen tillgodoföras de avgiftsskyldiga och fördelas mellan dem med produktionen av nyttiggjord energi i de avgiftspliktiga produktionsenheterna som grund. Vad som avses med nyttiggjord energi har kommenterats under 3 §. Medlen skall också användas för att bekosta naturvårdsverkets verksamhet enligt lagen. Omfattningen av den verksamheten prövas, liksom myndighetens verksamhet i övrigt, på grundval av anslagsframställningar från verket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 8 kap. 13 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om tillgodoföringen. Hur återföringen praktiskt är tänkt att gå till har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.4).

9 §

Paragrafen motsvaras av 10 § i det till lagrådet remitterade lagförslaget. Paragrafens lydelse överensstämmer med vad som föreslagits av lagrådet.

Enligt paragrafen får beslut som annan myndighet än regeringen i särskilt fall meddelat i fråga om tillgodoföring enligt 8 §, överklagas hos kammarrätten. Beslut om föreskrifter enligt 5 eller 7 §§ överklagas enligt allmänna regler till regeringen. Bestämmelser om överklagande av beslut i fråga om avgift som har meddelats med stöd av LPP finns i den lagen.

6.2 Förslaget till lag om ändring i bilavgaslagen (1986: 1386)

6 §

Genom ändringen i paragrafens andra stycke ändras kraven på det åtagande som tillverkaren skall lämna till bilägaren. För fordon med en totalvikt som överstiger 3 500 kg skall åtagandet gälla fordon som har körts högst 160 000 km i stället för högst 80 000 km. Vad som avses med totalvikt framgår av 3 § fordonskungörelsen (1972: 595). Begränsningen till fordon som är högst fem år gamla ändras inte. Regeringen kan med stöd av 8 § meddela föreskrifter som inskränker tillämpningen av 6 § till vissa fordon.

De nya avgaskraven för tunga fordon bör gälla fr. o. m. 1993 års modeller med möjlighet till frivillig tillämpning ett år tidigare (avsnitt 3.2). Ändringen bör därför träda i kraft den 1 januari 1991, så att en frivillig tillämpning fr. o. m. 1992 års modeller blir möjlig. Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 3.1) kommer de nya avgaskraven i övrigt att införas i bilavgasförordningen.

7 Hemställan

Prop. 1989/90: 141

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

dels att anta förslagen till

1. lag om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion.
2. lag om ändring i bilavgaslagen (1986:1386),

dels att

3. godkänna överenskommelsen om upprättandet av ett nordiskt miljöfinansieringsbolag (avsnitt 4).

Vidare hemställer jag att regeringen

4. bereder riksdagen tillfälle att del av vad jag anfört om användningen av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken (avsnitt 2.1) och om ikraftträdande av nya avgasreningskrav m. m. (avsnitt 3.2)..

Ärendet bör behandlas under innevarande riksmöte.

8 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

Sammanfattning av miljöavgiftsutredningens betänkande (SOU 1989: 83) Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik

Miljöavgiftsutredningens uppdrag är att analysera förutsättningarna för att utnyttja ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken och lämna förslag till utformningen av sådana styrmedel. I april 1989 lämnade kommittén ett delbetänkande (SOU 1989: 21) med förslag till miljöavgifter på utsläpp av svavel från förbränning av olja och på utsläpp av klororganisk substans till vatten.

I nu föreliggande delbetänkande redovisas kommitténs överväganden och förslag avseende miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel inom energi- och trafikområdena. I betänkandet redovisas även kommitténs utredning av förutsättningarna för att införa en skatt på det uran som används i kärnkraftverk.

Kommitténs förslag innebär att Sverige som första land i världen inför en koldioxidavgift. Genom denna får energibeskattningen en mer miljöorienterad profil. De nuvarande punktskatterna på bränsle reduceras. Energin beläggs med mervärdesskatt.

Förslagen omfattar främst utsläppen av svavel, kväveoxider och koldioxid. Även utsläppen av vissa andra föroreningar från trafiken behandlas.

Kommitténs förslag sammanfattas i det följande.

Energiområdet

- Utsläpp av svavel vid förbränning av kol och torv beläggs med en avgift som uppgår till 30 kr. per kg utsläppt svavel, vilket överensstämmer med kommitténs tidigare förslag om en avgift på svavel i olja. Tekniskt utformas avgiften som en bränsleavgift på samma sätt som avgiften på svavel i olja.
- En avgift införs på utsläpp av kväveoxider från stora förbränningsanläggningar. Avgiften är 40 kr. per kg utsläpp, räknat som kvävedioxid. Avgiftssystemet omfattar 150–200 pannor som har en årlig energiproduktion på minst 50 GWh. Avgränsningen till stora pannor görs av bl. a. mättekniska skäl. För att avgiften inte skall missgynna energiproduktion i stora pannor betalas en compensation till de avgiftsskyldiga. Compensationen uppgår totalt till samma belopp som det sammanlagda avgiftsuttaget. Beloppet fördelas mellan de avgiftsskyldiga med den nyttiggjorda energin från pannorna som fördelningsgrund.
- Utsläpp av koldioxid beläggs med en avgift som uppgår till 25 öre per kg koldioxid. Avgiften tas ut på olja, kol, naturgas och gasol. Dessa bränslen är för närvarande belagda med energiskatter. Dessa skatter reduceras med 50 procent. Koldioxidavgiften och de reducerade punktskatterna innebär sammantaget en energibeskattningsform som är mer miljöanpassad än vad som är fallet i dag.

- De regler som gäller för energibeskattningen skall övergångsvis också tillämpas för koldioxidavgiften. Det innebär bl. a. att de nedsättnings- och avdragsregler som tillämpas för den energiintensiva industrin och för elproduktionen också skall tillämpas för koldioxidavgiften. Nedsättnings- och avdragsreglerna för koldioxidavgiften bör ses som temporära i avvaktan på att internationella överenskommelser kan nås, som syftar till samordnade åtgärder för att minska koldioxidutsläppen.
- Elproduktion med miljöfördelar främjas genom ett system som innebär *dels* att elproduktion i anläggningar där kraft- och värmeproduktion kombineras erhåller 4 öre per producerad kilowattimme el, *dels* att den som producerar el med bränslen som inte ger ett nettotillskott av koldioxid till atmosfären får ett bidrag som uppgår till 10 öre per producerad kilowattimme el. Det sammanlagda stödet till el som framställs i kraftvärmeverk med sådana bränslen blir således 14 öre per producerad kilowattimme, *dels* att ett särskilt bidrag som uppgår till 14 öre per producerad kilowattimme el utbetalas till annan elproduktion med miljöfördelar, exempelvis vindkraft och solceller.
El som produceras i vattenkraftverk eller kärnkraftverk berörs inte av förslaget.

Trafikområdet

- Nya fordon placeras i en av tre miljöklasser. Miljöklassen bestäms av bl. a. fordonets utsläpp av kväveoxider, kolväten och koloxid. Miljöklass 1 innebär långtgående avgaskrav, bl. a. anpassade till tätortsförhållanden. Miljöklass 2 motsvarar för personbilar, lätta lastbilar och bussar de krav som för närvarande gäller i Kalifornien och för tunga fordon de krav som införs i USA fr. o. m. 1991 års modeller. Miljöklass 3 motsvarar de lagstadgade minimikraven.
Ett miljöbidrag betalas för fordon i klass 1 för att gynna fordon som har särskilt låg miljöpåverkan. En miljöavgift tas ut för de fordon som tillhör miljöklass 3. Avgiften tas ut i samma ordning som försäljningsskatten på motorfordon. För miljöklass 2 utgår varken avgift eller bidrag. Miljöavgiften används för att finansiera miljöbidragen för fordon i klass 1. Systemet införs fr. o. m. 1992 års modeller. För tunga lastbilar och bussar föreslås vissa övergångsregler för 1992 och 1993 års modeller.
- Bidraget till eftermontering av bl. a. katalysatorer höjs till 4000 kr. per bil för personbilar av 1985 års modell och senare. Det höjda bidraget betalas ut under åren 1991 och 1992. Även skrotningspremien höjs under en tidsbegränsad period för bilar av 1975 eller tidigare års modeller.
- En koldioxidavgift som motsvarar 25 öre per kg koldioxid läggs på bensinen. Samtidigt sänks punktskatten på bensin. Nettohöjningen blir 34 öre per liter. Mervärdeskatt tas ut på drivmedel. Sammantaget innebär kommitténs förslag en höjning av bensinpriset med ca 1,50 kr. per liter blyfri bensin. Kommittén föreslår att skatteskillnaden mellan

blyad och blyfri bensin ökar från ca 20 öre per liter till ca 30 öre per liter (inkl. moms). Därmed blir höjningen ca 1,60 kr. per liter blyad bensin. För motorbrännolja (diesel) blir nettohöjningen på grund av koldioxidavgift och minskad energiskatt 18 öre per liter. Med mervärdeskatt på diesel blir höjningen ca 75 öre per liter.

- Miljöskatten på inrikes flygtrafik höjs. Höjningen motsvarar en avgift på 25 öre per kg utsläppt koldioxid. Samma koldioxidavgift tas ut på motorbrännolja som används i spårbunden trafik.
- Beskattningen av motorbrännolja differentieras mellan tre bränslekvaliteter - standardbränsle, normal lätt diesel och tätortsdiesel. För de två från miljösynpunkt bästa kvaliteterna sänks skattesatsen.
- Värdet vid inkomstbeskattningen av bilförmån höjs till 35 procent av nybilspriset för de tre senaste årsmodellerna. Motsvarande höjning genomförs för äldre bilar.
- Kilometerskatten för dieseldrivna fordon höjs, så att dess miljödel ökar från motsvarande 15 kr. per kg kväveoxider till 25 kr. per kg. Det innebär en höjning av kilometerskatten med ca 10 %.
- Hushåll i norra glesbygden befrias från fordonsskatt. Frågan om fordonsskatten bör slutligt avgöras i en samlad prövning av miljöavgifts-utredningens och skatteutredningarnas förslag.

Miljöproblemen är i dag i många avseenden allvarliga. Regering och riksdag har angett mål för begränsningar av de förorenande utsläppen. De miljöpolitiska målen ställer krav på kostnadskrävande miljöskyddsåtgärder. Miljöavgifterna är, om de utformas rätt, ett medel i miljöpolitiken för att styra miljöskyddsåtgärderna till de områden där de kostar minst.

De föreslagna miljöavgifterna förväntas leda till att de årliga svavelutsläppen blir omkring 15 000 ton lägre och de årliga kväveoxidutsläppen ca 25 000 ton lägre vid slutet av 1990-talet än de annars skulle ha blivit. Till detta kan läggas den minskning på 15 000- 20 000 ton av de årliga svavelutsläppen, som följer av kommitténs tidigare förslag om avgift på svavel i olja. De årliga utsläppen av koldioxid bedöms bli 5 – 10 milj. ton lägre vid sekelskiftet än de skulle ha blivit utan miljöavgifter. Miljöavgifterna ger därmed ett väsentligt bidrag till ansträngningarna att nå riksdagens mål om begränsning av utsläppen.

Förslagen leder enligt transportrådets prognos till en kraftigt ökad efterfrågan på kollektivtrafik, samtidigt som privatbilismens tillväxt minskar. Kommittén konstaterar att miljövinsten av förslagen blir betydligt större om de kompletteras med ökade investeringar i kollektivtrafik med låg miljöpåverkan.

Kommittén bedömer att förslagen innebär kostnadsökningar för industrin på drygt 1 miljard kr. jämfört med dagsläget. För flertalet branscher innebär detta små effekter på kostnadsläget. Det kan dock inte uteslutas att vissa struktureffekter kan uppstå.

Hushållens kostnader för bostadsuppvärmning och annan energiförbrukning beräknas öka med 100–200 kr. per månad i förhållande till dagsläget. Höjningens storlek beror på bl. a. boendeformen. Bilkostnaden för ett genomsnittligt hushåll ökar med ca 100–150 kr. per månad. Mervärdeskatt på energi är inräknad i dessa siffror.

Den planerade skattereformen får betydelse för energi- och trafikområdena. Kommittén har beaktat de ändringar som har föreslagits av kommittén för indirekta skatter (KIS) och inkomstskatteutredningen (RINK). I betänkandet redovisas bl. a. vissa konsekvenser av att mervärdeskatt införs inom energi- och trafikområdena.

Den omläggning av energibeskattningen som kommittén förespråkar bör också ses i samband med den planerade skattereformen. Koldioxidavgiften kan betraktas som en relativt stabil energiskatt, till skillnad från sådana ekonomiska styrmedel som t. ex. avgifter på svavel och klor, för vilka avgiftsunderlaget kan antas krympa snabbt genom att utsläppen kan dras ned avsevärt.

De statsintäkter som kommitténs förslag innebär skapar ökade möjligheter till finansiering av de planerade sänkningarna av inkomstskatterna. Det har inte varit kommitténs sak att ta ställning till skattereformens finansiering. Däremot finns det skäl att beakta att rätt utformade miljöavgifter kan bidra till en finansiering av sänkta inkomstskatter, samtidigt som de främjar en utveckling mot en bättre miljö.

I följande tabell sammanfattas de statsfinansiella effekterna av kommitténs förslag. Beräkningen avser nuvarande energiförbrukning och nuvarande utsläpp.

Statsfinansiella inkomster och utgifter
(miljarder kr. per år)

	Nuvarande beskattning (juli 1989)	Enligt KIS ¹ och RINK	Kom- mitténs förslag
<i>Bränslen exkl. bensin</i>			
energiskatt + CO ₂ -avgift	9,5	6,7	12,0
moms	—	2,5	3,5
svavel i kol och torv	—	—	0,4
<i>El</i>			
energiskatt	9,2	6,9	6,9
moms	—	3,6	3,6
<i>Bensin</i>			
bensinskatt + CO ₂ -avgift	14,8	16,8	16,8
moms	—	6,9	6,9
<i>Övriga förslag, energi</i>			
Bidrag till viss elprod.	—	—	-0,5
<i>Övriga förslag, trafik</i>			
Fordonskatt	2,5	—	2,5
Ökad förmånsbeskattning	—	0,8	1,3
Kilometerskatt	3,2	3,2	3,5
Miljöklasser	—	—	0,0
Bidrag eftermont. av kat.	0	0	-0,5
Flygets miljöskatt	0,1	0,1	0,4
SUMMA	39,3	47,5	56,8

¹ KIS beräkningar av de statsfinansiella inkomsterna har justerats med hänsyn till att punktskatterna höjdes den 1 juli 1989.

I tabellen ingår inte intäkterna från de avgifter på svavel i olja och organiskt klor från massaindustrier, som föreslogs i kommitténs första delbetänkande. Tillämpade på de nuvarande utsläppen skulle dessa avgifter sammantaget ge ca 1 – 1,2 miljarder kr. per år.

Utdrag av lagförslagen i betänkandet (SOU 1989: 83) Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik

1 Förslag till

Lag om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Avgift (miljöavgift) betalas enligt denna lag för utsläpp av kväveoxider från förbränningsanläggningar för energiproduktion. Avgiftsbeloppen skall fördelas enligt 7 §.

2 § Avgift skall beräknas för varje enskild panna eller liknande anordning (produktionsenhet) i vilken varmvatten, hetvatten, ånga, hetolja, varmluft eller heta förbränningsgaser framställs för byggnadsuppvärmning eller elproduktion. Avgift tas inte ut för utsläpp från förbränning i soda-pannor.

3 § Om den installerade effekten i en produktionsenhet understiger 10 megawatt eller om den uppmätta energiproduktionen från enheten under redovisningsperioden understiger 50 gigawattimmar, tas avgift inte ut. Med energiproduktion avses både el- och värmeproduktion.

4 § Avgiftsskyldig är den som framställer elektrisk kraft eller värme i en produktionsenhet som är avgiftspliktig. Den som är avgiftsskyldig skall vara registrerad hos riksskatteverket.

5 § Avgiftsskyldigheten inträder när de avgiftspliktiga utsläppen sker.

6 § Avgift tas ut med 40 kronor per kilogram kväveoxider i utsläppet, räknat som kvävedioxid.

Den som kontinuerligt mäter och registrerar utsläppen med hjälp av en mätutrustning som ger tillförlitliga mätvärden, får beräkna avgiften med ledning av mätvärdena. Görs inte en sådan mätning skall utsläppen anses motsvara 0,6 gram kväveoxider, räknat som kvävedioxid, per megajoule tillfört bränsle om produktionen sker med hjälp av en gasturbin och 0,25 gram i övriga fall.

7 § De sammanlagda avgiftsbeloppen för varje redovisningsperiod skall tillgodoföras de avgiftsskyldiga. Varje avgiftsskyldig skall därvid tillgodoföras så stor del av det sammanlagda beloppet som motsvarar hans andel av den samlade energiproduktionen i samtliga avgiftspliktiga produktionsenheter.

Riksskatteverket fastställer det belopp som skall tillgodoföras avgiftsskyldig med ledning av fastställda avgifter och uppgifter om energiproduktion i deklARATIONERNA. Det belopp som skall tillgodoföras avräknas mot det fastställda avgiftsbeloppet. Överskjutande belopp betalas ut.

8 § Om en fastställd avgift eller uppgift om energiproduktion har ändrats efter det att riksskatteverket har beslutat om tillgodoföring som avses i 7 § skall ändringarna beaktas vid nästa tillfälle när verket beslutar om tillgodoföring.

9 § Redovisningsperioden är kalenderår. Riksskatteverket får föreskriva när avgiften skall betalas in. Deklarationen skall innehålla uppgift om avgiftsbelagda utsläpp och om energiproduktionens storlek.

Prop. 1989/90: 141
Bilaga 2

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för tillämpningen av denna lag.

11 § Regler för förfarandet vid uttag av avgift enligt denna lag finns i lagen (1984: 151) om punktskatter och prisregleringsavgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

Förteckning över de remissinstanser som yttrat sig över miljöavgiftsutredningens del- betänkande (SOU 1989: 83 – 84) Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik

Efter remiss har yttrande över betänkandet avgetts av Trafiksäkerhetsverket, Luftfartsverket, Transportrådet, Generaltullstyrelsen, Riksskatteverket (RSV), Statens industriverk (SIND), Statskontoret, Riksrevisionsverket (RRV), Statens naturvårdsverk (SNV), Koncessionsnämnden för miljöskydd, Statens energiverk, Svea Hovrätt, Kammarrätten i Stockholm, Statens järnvägar (SJ), Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Statens väg- och trafikinstitut, Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), Styrelsen för teknisk utveckling (STU), Plan- och bostadsverket, Statens mät- och provstyrelse (MPR), Näringsfrihetsombudsmannen (NO), Statens pris- och konkurrensverk (SPK), Statens vattenfallsverk (Vattenfall), Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Stockholms stad, Göteborgs kommun, Vilhelmina kommun, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska Naturskyddsföreningen, Sveriges Industriförbund (Industriförbundet), Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Svenska kraftverksföreningen (KVF), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Delegationen (ME 1989:01) för miljöprojekt västra Skåne, Storstadstrafikkommittén (K 1988:01), Utredningen (K 1988:04) rörande översyn av transportrådets verksamhet, Bilindustriföreningen, Företagslämnarnas Uppgiftslämnar-delegation (FUD), Grossistförbundet Svensk Handel, Linjeflyg, Motormännens Riksförbund, Scandinavian Airlines System (SAS), Stor-Stockholms Energi AB (STOSEB), AB Svensk Bilprovning, Svenska Bioenergiföreningen, Svenska Busstrafikförbundet, Svenska Elverksföreningen, Svenska gasföreningen, Svenska Lokaltrafikföreningen, Värmeverksföreningen (VVF), Svenska Åkeriförbundet, Torvproducentföreningen, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Hyresgästernas Riksförbund. Synpunkter har vidare lämnats av Sveriges Fastighetsägareförbund, Sveriges Lantbruksuniversitet, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Stiftelsen Svensk Torvforskning, Sågverkens Råvaruförening, Malmö Energi AB, Swede Gas AB, Sala-Heby Energi AB, Uddevalla Energi AB, Svensk Energi Utveckling AB, Bergvik Kemi AB, AB Avesta Energiverk, Sandviken Energi AB, Västerås kommun, Jönköpings Energiverk AB, Sveriges Redareförening, Igelsta Oljelager AB, Norrlandshandelskamrarnas Trafikpolitiska Råd (NTR), Sydgas, Kungsörs kommun, Svenska Trädbränsleföreningen, Svenska Träskivor Service AB, Ångpanneföreningen - Kolsektionen, Mellansvenska Biobränsle AB, Sveriges energiföreningars riksorganisation, Universitetet i Uppsala, Skogsindustrierna - Svenska Cellulosa- och Pappersbruksföreningen, Trädgårdsnäringens Riksförbund, Råsjö Torv AB, Svenska gruvföreningen och Kemikontoret, Drefvikens Energi AB, HSB:s Riksförbund, Sveriges Fastighetsägareförbund, Föreningen Sveriges Energirådgivare, Centrum för Ekologisk Teknik och Svenska Biogasföreningen, Karl Persson, Kraftsam, Härjedalens Mineral AB, Söder-

törns Fjärrvärme AB och Telge Energi AB, Länsstyrelsen i Skaraborgs län,
Svenska kommunförbundet - Norrbottens länsavdelning samt Uppsala
Energi AB.

Prop. 1989/90: 141
Bilaga 3

Överenskommelse om upprättandet av nordiska miljöfinansieringsbolaget

Prop. 1989/90: 141
Bilaga 4

Danmarks, Finlands, Islands, Norges och Sveriges regeringar, vilka som ett led i det nordiska miljösamarbetet önskar främja investeringar av nordiskt miljöintresse i Östeuropa har kommit överens om följande:

Artikel 1

Nordiska miljöfinansieringsbolaget, nedan kallat bolaget, upprättas med ändamål att främja investeringar av nordiskt miljöintresse i Östeuropa genom att finansiera företag i dessa länder.

Artikel 2

Bolaget skall ha ställning som juridisk person.

Artikel 3

Bolagets verksamhet skall bedrivas i överensstämmelse med de stadgar som bifogas denna överenskommelse. Dessa stadgar kan ändras genom beslut av Nordiska ministerrådet.

Artikel 4

Bolagets kapital tillskjuts av parterna. Rörande grundkapitalets storlek, fördelning, inbetalning samt ökning av grundkapitalet förordnas i stadgarna § 2.

Artikel 5

Bolaget verkar i Nordiska investeringsbankens huvudsäte.

Artikel 6

Bolaget skall undantas från betalnings- och valutarestriktioner och kreditpolitiska åtgärder, som hindrar eller försvårar dess verksamhet.

Bolagets tillgångar och intäkter skall vara fria från beskattning.

Bolaget skall i sin finansieringsverksamhet vara befriat från stämpelavgifter och andra avgifter till det allmänna.

Artikel 7

Nordiska ministerrådet skall senast den 1 januari 1996 ta ställning till bolagets fortsatta verksamhet.

Om Nordiska ministerrådet beslutar att bolaget skall avvecklas skall den ordning tillämpas som angivits i § 10 i stadgarna.

Artikel 8

Prop. 1989/90: 141
Bilaga 4

Överenskommelsen och de i artikel 3 angivna stadgarna träder i kraft trettio dagar efter den dag då samtliga parter har meddelat det finska utrikesministeriet att överenskommelsen har godkänts.

Det finska utrikesministeriet meddelar de övriga parterna om mottagandet av dessa meddelanden och om tidpunkten för överenskommelsens ikraftträdande.

Artikel 9

En part kan uppsäga överenskommelsen efter den 1 januari 1996 genom skriftligt meddelande härom till det finska utrikesministeriet, som meddelar de övriga parterna och bolagets styrelse om mottagandet av sådant meddelande och om dess innehåll.

En uppsägning gäller endast den part som har verkställt uppsägningen och får verkan vid utgången av det räkenskapsår under vilket uppsägningen ägde rum, under förutsättning av att uppsägningen gjorts senast inom juni månad, i annat fall får uppsägningen verkan vid utgången av nästföljande räkenskapsår.

Om Nordiska ministerrådet efter att sådan uppsägning skett inte beslutar om bolagets avveckling, skall det senast innan uppsägningen får verkan fastställa hur förhållandet mellan bolaget och den utträdande parten skall avvecklas. Härvid skall säkerställas att den utträdande parten alljämt ansvarar i samma mån som övriga parter för de av bolagets förpliktelser som förelåg vid partens utträde.

Artikel 10

Originalexemplaret till denna överenskommelse deponeras hos det finska utrikesministeriet, som tillställer de övriga parterna bestyrkta kopior därav.

Till bekräftelse härav har de vederbörligen befullmäktigade ombuden undertecknat denna överenskommelse.

Som skedde i Reykjavik den 2 mars 1990 i ett exemplar på danska, finska, isländska, norska och svenska språken, vilka samtliga texter har samma giltighet.

Stadgar för nordiska miljöfinansieringsbolaget

Prop. 1989/90: 141
Bilaga 5

Danmarks, Finlands, Islands, Norges och Sveriges regeringar har genom överenskommelse den 2 mars 1990 beslutat att upprätta ett nordiskt miljöfinansieringsbolag. För bolaget gäller följande stadgar:

Ändamål

§ 1

Nordiska miljöfinansieringsbolaget, nedan kallat bolaget, har till ändamål att främja investeringar av nordiskt miljöintresse i Östeuropa genom att bidra till att finansiera företaget i dessa länder.

Bolagets engelska namn är Nordic Environment Finance Corporation (NEFCO).

Grundkapital

§ 2

Bolagets grundkapital uppgår till SDR 36 milj., som fördelas enligt följande: danska staten tecknar sig för SDR 7,8 milj., finska staten för SDR 7,4 milj., isländska staten för SDR 0,4 milj., norska staten för SDR 7,0 milj. och svenska staten för SDR 13,4 milj.

SDR definieras i överensstämmelse med de värderingsregler som Internationella Valutafonden fastställt med giltighet från och med den 1 januari 1981. Om dessa värderingsregler ändras, följer bolaget det beslut som Nordiska investeringsbankens styrelse fattar angående bankens tillämpning av de nya reglerna.

Grundkapitalet ställs till bolagets förfogande räntefritt.

Grundkapitalet inbetalas till bolaget i rater efter anmodan från bolagets styrelse. Den första raten skall erläggas senast den 1 oktober 1990.

Inbetalningarna verkställs i respektive lands nationella valuta eller annan konvertibel valuta enligt inbetalningsdagens SDR-kurs.

Ökning av grundkapitalet sker genom beslut av Nordiska ministerrådet efter framställning från bolagets styrelse. Ökningen fördelas mellan länderna i enlighet med den vid varje tidpunkt gällande fördelningsnyckeln för gemensam nordisk finansiering.

Verksamhet

§ 3

Bolaget finansierar företag i Östeuropa, vilka företag genom samägande, teknologiöverföring eller annat samarbete med nordiska företag genomför projekt vilka innebär tillverkning av miljöutrustning eller övrigt industriellt utnyttjande av miljöteknologi eller tillhandahållande av tjänster på miljöområdet.

Bolaget kan i detta syfte teckna aktier eller andelar i sådant företag samt ge detsamma lån och utfärda garantier på affärsmässiga villkor. Lån kan

beviljas som villkorlån, dvs. lån som betalas tillbaka och förräntas i den utsträckning projektets intäkter ger möjlighet därtill.

Projektet förutsätts vara tekniskt genomförbara och ekonomiskt lönsamma. Projekt med stor nordisk miljöeffekt skall prioriteras.

Bolaget kan dessutom vidta andra åtgärder som har samband med dess verksamhet.

§ 4

Bolagets likvida medel bör förvaltas på ett betryggande sätt och avkastningen av dessa liksom verksamhetens överskott användas i bolagets verksamhet. Bolaget kan, enligt beslut därom av styrelsen, dela ut överskott till medlemsstaterna.

§ 5

Bolagets räkenskaper förs i SDR. Räkenskapsåret följer kalenderåret.

Bolagets årsrapport och årsboksut skall översändas till Nordiska ministerrådet.

Administration

§ 6

Bolaget har en styrelse bestående av fem ledamöter, av vilka varje stat utser en ledamot för en period av upp till sex år i taget. För varje ledamot utses en suppleant enligt samma principer.

Styrelsen väljer inom sig en ordförande och en vice ordförande för en period av ett år. Ordförande- och viceordförandeposten växlar mellan staternas representanter.

Styrelsen är beslutsför när ordföranden eller viceordföranden jämte minst tre ledamöter eller röstberättigade suppleanter är närvarande. Varje ledamot har en röst, suppleant är röstberättigad endast i ledamots frånvaro. För beslut krävs flertal av de närvarandes röster. Vid lika röstetal avgör ordförandens röst.

Styrelsen sammanträder när ordföranden så bestämmer eller minst två styrelseledamöter eller Nordiska investeringsbanken begär det.

Styrelsen fastställer sin arbetsordning.

Nordiska investeringsbanken och Nordiska ministerrådets sekretariat deltar i styrelsens möten utan rösträtt.

§ 7

Styrelsen utövar beslutanderätt i samtliga frågor som gäller bolaget men kan i den utsträckning som anses ändamålsenlig överlåta denna rätt till Nordiska investeringsbanken som handhar den löpande verksamheten å bolagets vägnar i enlighet med de riktlinjer som överenskomms mellan bolaget och banken.

§ 8

Bolagets firma tecknas av två av följande tillsammans:
styrelseledamöter, suppleanter eller de styrelsen bemyndigar därtill.

Övriga bestämmelser

§ 9

En kontrollkommitté skall tillse att bolagets verksamhet drivs i överensstämmelse med stadgarna. Kommittén svarar för revisionen och avger årligen revisionsberättelse till Nordiska ministerrådet.

Som kontrollkommitté fungerar den av Nordiska ministerrådet respektive Nordiska Rådet utsedda kontrollkommittén, som svarar för revision av Nordiska investeringsbanken.

§ 10

Nordiska ministerrådet beslutar om ändringar av eller tillägg i bolagets stadgar. Ministerrådet skall senast den 1 januari 1996 ta ställning till bolagets vidare verksamhet.

Om Nordiska ministerrådet beslutar att bolaget skall avvecklas, utser ministerrådet de personer som skall förestå avvecklingen.

Avveckling av bolaget genom återbetalning eller annan användning av bolagets tillgångar kan inte ske innan bolagets förpliktelser avvecklats.

1 Förslag till

Lag om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Avgift (miljöavgift) betalas enligt denna lag för utsläpp av kväveoxider från förbränningsanläggningar för energiproduktion. Med energiproduktion avses både el- och värmeproduktion. Avgiftsbeloppen skall tillgodoföras de avgiftsskyldiga enligt 8 §.

Avgift

2 § Miljöavgiften beräknas för varje produktionsenhet inom en förbränningsanläggning. Med produktionsenhet avses

1. panna i vilken varmvatten, hetvatten, ånga eller hetolja framställs för byggnadsuppvärmning, elproduktion eller användning i industriella processer.

2. gasturbin.

Avgift tas inte ut på utsläpp från förbränning i sodapannor.

3 § Om den installerade effekten i en produktionsenhet understiger 10 megawatt eller om den uppmätta, nyttiggjorda energiproduktionen från enheten under redovisningsperioden understiger 50 gigawattimmar, tas avgift inte ut.

4 § Avgiftsskyldigheten inträder när utsläppen av kväveoxider sker från produktionsenheten. Avgiftsskyldig är den som framställer elektrisk kraft eller värme.

5 § Avgift tas ut med 40 kronor per kilogram kväveoxider i utsläppen, räknat som kvävedioxid.

Den som kontinuerligt mäter och registrerar utsläppen med hjälp av en mätutrustning som ger tillförlitliga mätvärden, får beräkna avgiften med ledning av mätvärdena. Görs inte en sådan mätning skall utsläppen anses motsvara 0,6 gram kväveoxider, räknat som kvävedioxid, per megajoule tillfört bränsle om produktionen sker med hjälp av en gasturbin och 0,25 gram i övriga fall.

6 § När annat inte följer av denna lag tillämpas lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter med undantag av vad där sägs om särskilda avgifter i 7 kap. Därvid är statens naturvårdsverk beskattningsmyndighet. Den som är avgiftsskyldig skall vara registrerad hos naturvårdsverket.

7 § Redovisningsperioden för avgiften är kalenderår.

Den som är avgiftsskyldig skall i deklaration för varje produktionsenhet ange avgiftsbeloppet samt grunden för beräkningen av avgiften. Deklarationen skall ha kommit in till statens naturvårdsverk senast den 25 januari året efter redovisningsperiodens utgång.

Tillgodoföring

8 § Avgiftsmedel som inte behövs för myndighets verksamhet enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall årligen tillgodoföras de avgiftsskyldiga. Fördelningen av det belopp som skall tillgodoföras skall grundas på varje avgiftsskyldigs andel av den samlade nyttiggjorda energiproduktionen i de avgiftspliktiga produktionsenheterna.

Övriga bestämmelser

9 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. underlåter att lämna deklARATION eller lämnar deklARATION med oriktig uppgift,
2. i ansökan om tillgodoföring lämnar oriktig uppgift,
3. vidtar annan åtgärd,

döms, om åtgärden eller underlåtenheten föranleder fara för att avgift påförs med för lågt belopp eller att tillgodoföring sker med för högt belopp, till böter eller fängelse i högst två år.

Detsamma gäller den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet åsidosätter föreskriven skyldighet att sörja för att underlag finns för fullgörande av deklARATIONsskyldigheten och för kontroll av deklARATIONEN och därigenom allvarligt försvårar kontrollverksamhet vid beräkning av avgiften.

I ringa fall skall inte dömas till ansvar enligt första eller andra stycket.

10 § Beslut, som annan myndighet än regeringen i särskilt fall har meddelat med stöd av denna lag eller med stöd av regeringens förordnande enligt lagen, får överklagas hos kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter

Prop. 1989/90: 141
Bilaga 6

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 2 § lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §¹

Vissa bestämmelser i denna lag gäller också för överlastavgift, vägtrafikskatt, växtförädlingsavgift och tillfällig förmögenhetsskatt enligt vad som föreskrivs i lagen (1972:435) om överlastavgift, vägtrafikskattelagen (1973:601), utsädeslagen (1976:298) och lagen (1986:1225) om tillfällig förmögenhetsskatt för livförsäkringsbolag, understödsföreningar och pensionsstiftelser *samt* vägtrafikskattelagen (1988:327).

Vissa bestämmelser i denna lag gäller också för överlastavgift, vägtrafikskatt, växtförädlingsavgift, tillfällig förmögenhetsskatt *och miljöavgift* enligt vad som föreskrivs i lagen (1972:435) om överlastavgift, vägtrafikskattelagen (1973:601), utsädeslagen (1976:298) och lagen (1986:1225) om tillfällig förmögenhetsskatt för livförsäkringsbolag, understödsföreningar och pensionsstiftelser, vägtrafikskattelagen (1988:327) *samt lagen (1990:000) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

¹ Senaste lydelse 1988:330

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skattefordringar m. m.

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skattefordringar m. m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Förmånsrätt enligt 11 § förmånsrättslagen (1970:979) följer med fordran på

1. skatt och avgift, som anges i 1 § första stycket uppbördslagen (1953:272), samt skatt enligt lagen (1908:128) om bevilningsavgifter för särskilda förmåner och rättigheter, lagen (1958:295) om sjömansskatt, kupongskattelagen (1970:624), lagen (1983:219) om tillfällig vinstskatt och lagen (1986:1225) om tillfällig förmögenhetsskatt för livförsäkringsbolag, understödsföreningar och pensionsstiftelser,

2. skatt enligt lagen (1968:430) om mervärdesskatt,

3. skatt eller avgift enligt lagen (1928:376) om skatt på lotterivinst, lagen (1941:251) om särskild varuskatt, lagen (1957:262) om allmän energiskatt, lagen (1961:372) om bensinskatt, lagen (1961:394) om tobaksskatt, stämpelskattelagen (1964:308), lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam, lagen (1972:820) om skatt på spel, lagen (1973:37) om avgift på vissa dryckesförpackningar, lagen (1973:1216) om särskild skatt för oljeprodukter och kol, bilskrotningslagen (1975:343), lagen (1977:306) om dryckesskatt, lagen (1978:69) om försäljningsskatt på motorfordon, lagen (1978:144) om skatt på vissa resor, lagen (1982:691) om skatt på vissa kassetband, lagen (1982:1200) om skatt på videobandspelare, lagen (1982:1201) om skatt på viss elektrisk kraft, lagen (1983:1053) om skatt på omsättning av vissa värdepapper, lagen (1983:1104) om särskild skatt för elektrisk kraft från kärnkraftverk, lagen (1984:351) om totalisatorskatt, lagen (1984:355) om skatt på vissa dryckesförpackningar, lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter, lagen

3. skatt eller avgift enligt lagen (1928:376) om skatt på lotterivinst, lagen (1941:251) om särskild varuskatt, lagen (1957:262) om allmän energiskatt, lagen (1961:372) om bensinskatt, lagen (1961:394) om tobaksskatt, stämpelskattelagen (1964:308), lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam, lagen (1972:820) om skatt på spel, lagen (1973:37) om avgift på vissa dryckesförpackningar, lagen (1973:1216) om särskild skatt för oljeprodukter och kol, bilskrotningslagen (1975:343), lagen (1977:306) om dryckesskatt, lagen (1978:69) om försäljningsskatt på motorfordon, lagen (1978:144) om skatt på vissa resor, lagen (1982:691) om skatt på vissa kassetband, lagen (1982:1200) om skatt på videobandspelare, lagen (1982:1201) om skatt på viss elektrisk kraft, lagen (1983:1053) om skatt på omsättning av vissa värdepapper, lagen (1983:1104) om särskild skatt för elektrisk kraft från kärnkraftverk, lagen (1984:351) om totalisatorskatt, lagen (1984:355) om skatt på vissa dryckesförpackningar, lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter, lagen

¹ Med nuvarande lydelse avses föreslagen lydelse i lagrådsremiss om reformerad mervärdesskatt m. m., beslutad den 25 januari 1990

(1984:405) om stämpelskatt på aktier, lagen (1984:410) om avgift på bekämpningsmedel, lagen (1984:852) om lagerskatt på viss bensin, lagen (1988:1567) om miljöskatt på inrikes flygtrafik, lagen (1990:000) om koldioxidskatt, lagen (1990:000) om skatt på svavel i olja, kol och torv,

(1984:405) om stämpelskatt på aktier, lagen (1984:410) om avgift på bekämpningsmedel, lagen (1984:852) om lagerskatt på viss bensin, lagen (1988:1567) om miljöskatt på inrikes flygtrafik, lagen (1990:000) om koldioxidskatt, lagen (1990:000) om skatt på svavel i olja, kol och torv, *lagen (1990:000) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion.*

4. skatt enligt vägtrafikskattelagen (1973:601), lagen (1976:339) om saluvagnsskatt, vägtrafikskattelagen (1988:327), lagen (1988:328) om vägtrafikskatt på utländska fordon,

5. tull, särskild avgift enligt 39 § tullagen (1973:670) och avgift enligt lagen (1968:361) om avgift vid införsel av vissa bakverk,

6. avgift enligt lagen (1967:340) om prisreglering på jordbrukets område, lagen (1974:266) om prisreglering på fiskets område och lagen (1984:409) om avgift på gödselmedel,

7. avgift som uppbärs med tillämpning av lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare.

Förmånsrätten omfattar ej restavgift och liknande avgift som utgår vid försummelse att redovisa eller betala fordringar och ej heller skatte- eller avgiftstillägg och förseningsavgift.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1990-03-19

Närvarande: justitierådet Böret Palm, regeringsrådet Bertil Werner, justitierådet Lars K Beckman.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 15 februari 1990 har regeringen på hemställan av statsrådet Birgitta Dahl beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion,
2. lag om ändring i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter,
3. lag om ändring i lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skattefordringar m. m.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Per Bergman.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Förslaget till lag om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion

Den i remissen föreslagna pålagan betecknas som avgift och inte som skatt. Av förarbetena till regeringsformen framgår att till kategorin avgift kan hänföras även vissa penningprestationer utan specificerat vederlag, bl. a. sådana som tas ut endast i näringsreglerande syfte och som i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler (se prop. 1973:90 s. 219). De belopp som betalas in enligt förevarande förslag skall, fränsett kostnaderna för administrationen, årligen tillgodoföras kollektivt av betalande. Lagrådet anser att det får godtas att pålagan betecknas som avgift.

Lagförslaget innebär att det införs en miljöavgift på vissa utsläpp av kväveoxider. Avgiften skall tas ut med 40 kronor per kilogram utsläppt kväveoxid. Som nyss har berörts skall avgifterna årligen tillgodoföras kollektivt av avgiftsskyldiga. Fördelningen mellan de avgiftsskyldiga av det belopp som skall tillgodoföras skall grundas på varje avgiftsskyldigs andel av den samlade nyttiggjorda energiproduktionen i de avgiftspliktiga anläggningarna. Som anförs i remissen (avsnitt 2.2.1) har en sådan fördelningsgrund den fördelen att den premierar ett effektivt energiutnyttjande och en hög verkningsgrad.

Syftet med den föreslagna miljöavgiften är att minska utsläppen av kväveoxider. I fråga om kompensationssystemet uttalas i remissen (avsnitt 2.2.1) att detta måste utformas så att styreffekten av avgiften inte går förlorad. Det har emellertid inte utvecklats vilka effekter det föreslagna kompensationssystemet kan tänkas få i detta hänseende. Eftersom avgifternas storlek skall grundas på mängden utsläpp medan kompensation skall utgå i förhållande till en helt annan faktor, nämligen energiproduktionen, är det svårt att överblicka konsekvenserna för de enskilda avgiftsskyldiga av att de själva eller andra inom kollektivt lägger ned kostnader

på reningsutrustning. Fastän det inte sägs följer av konstruktionen att en avgiftsskyldig kan få en kompensation som är antingen större eller mindre än den avgift han skall betala (jfr SOU 1989:83 s. 243). Lagrådet anser det nödvändigt att motiven kompletteras i denna del.

I remissen (se avsnitt 2.1) konstateras att miljöavgiftsutredningen i sitt slutbetänkande kommer att behandla frågan om sambandet mellan miljöavgifter och prövningen enligt miljöskyddslagen (1969:387). Beträffande den nu aktuella miljöavgiften anförs (se avsnitt 2.2.1) att avgiften bör utgöra ett komplement till prövningen enligt miljöskyddslagen och att denna prövning kan ske utan härsynstagande till den nya miljöavgiften. Sistnämnda uttalande förefaller alltför kategoriskt (jfr SOU 1989:83 s. 437 ff, särskilt s. 440).

5 §

Vad som avses med mätutrustning som ger tillförlitliga mätvärden bör anges i lagtexten (jfr specialmotiveringen till paragrafen). Lagrådet – som utgår från att de föreskrifter som behövs kommer att utfärdas av naturvårdsverket eller annan myndighet och inte av regeringen – föreslår att paragrafens andra stycke ges följande lydelse:

”Den som kontinuerligt mäter och registrerar utsläppen med hjälp av en tillförlitlig mätutrustning får beräkna avgiften på grundval av mätvärdena. Med tillförlitlig mätutrustning avses utrustning som uppfyller särskilda krav enligt föreskrifter av myndighet som regeringen bestämmer. Gör inte en sådan mätning skall utsläppen anses motsvara 0,6 gram kväveoxider, räknat som kvävedioxid, per megajoule tillfört bränsle om produktionen sker med hjälp av en gasturbin och 0,25 gram i övriga fall.”

9 §

Miljöavgiftsutredningen har hänfört alla de föreslagna nya miljörelaterade avgifterna till kategorin punktskatter och har utan närmare kommentar utgått från att i fråga om sanktioner mot de avgiftsskyldiga för oriktiga deklARATIONER m. m. det för området normala systemet av påföljder skall gälla. Genom att utredningen i lagförslagen hänvisat till lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter har det i den lagen angivna systemet med skattetillägg resp. förseningsavgift avsetts bli genomgående tillämpligt. Straffrättsligt har utredningen, genom ett förslag till ändring i inledningsbestämmelsen till skattebrottslagen (1971:69), inordnat de tilltänkta nya avgiftsbestämmelserna bland de författningar för vilka skattebrottslagen skall gälla. Samtliga remissinstanser har, såvitt kan utläsas av de sammanställningar som varit tillgängliga för lagrådet, godtagit förslagen i denna del.

I den av lagrådet redan behandlade remissen angående koldioxidskatt och svavelskatt har departementschefen – i det fallet chefen för finansdepartementet – inte föreslagit någon ändring av utredningsförslagen om sanktioner och lagrådet har inte haft något att erinra på den punkten. I nu förevarande lagrådsremiss rörande kväveoxidavgiften har däremot utred-

ningens förslag frångåtts. Det föreslås här i den hänvisning som görs till punktskattelagen — se 6 § i det remitterade förslaget — att undantag skall göras för 7 kap. punktskattelagen, dvs. för samtliga bestämmelser om skattetillägg och förseningsavgift. I straffrättsligt hänseende föreslås en förhållandevis kortfattad särbestämmelse som principiellt är helt avvikande från bestämmelserna i skattebrottslagen.

Några motiv till denna avvikelse har inte angetts. Den närmaste anledningen till den föreslagna särregleringen torde vara att skyldigheten att betala kväveoxidavgift skall kombineras med en rätt att få del av de sammantagna avgiftsmedlen och att uppgiftslämnandet för de båda ändamålen har ansetts böra ses som en helhet som slutligt skall resultera i en skuld eller ett tillgodohavande för den avgiftsskyldige.

Lagrådet kan till en början ansluta sig till att bestämmelserna i punktskattelagen om skattetillägg inte lämpar sig för det område det är fråga om; ett förhållandevis fåtal avgiftsskyldiga berörs (enligt utredningen rör det sig om innehavare av ca 150–200 anläggningar), det torde vidare ofta komma att röra sig om avgifter på flera miljoner kr och det förutsätts att kontrollen från det allmännas sida blir väl utbyggd (jfr prop. 1971: 10 med förslag till skattebrottslag s. 202 f). Från behovet av förseningsavgift bör också kunna bortses. När det gäller straffsanktionerna vill lagrådet emellertid anföra följande.

Ett syfte med 1971 års skattebrottslag var att en systematik och likformighet som tidigare saknats på skatte- och avgiftsområdet skulle åstadkommas (se a prop. bl. a. s. 197 och 223). Utredningsförslaget och i än högre grad det förslag som slutligen antogs innebar att skatter och allmänna avgifter i största möjliga utsträckning inordnades i det nya straffsystemet. Undantag gjordes bl. a. för tullar, skatter och andra avgifter för import samt för prisregleringsavgifter på jordbrukets och fiskets område. Det synes vara de särskilda straffbestämmelserna på sistnämnda områden som tjänat till förebild för den bestämmelse som har upptagits under 9 § i remissförslaget (jfr 34 a § lagen (1967: 340) om prisreglering på jordbrukets område). Ett brottsligt förfarande när det gäller uppgifter till grund för en kväveoxidavgift måste emellertid typiskt sett bli av helt annan karaktär. Den anpassning som skett av skattebrottslagens bestämmelser till den allmänna straffrätten gör dem särskilt lämpade i detta fall, där oriktiga uppgifter som leder till för låg avgift innebär en direkt ekonomisk skada för övriga avgiftsskyldiga som har anspråk på avgiftsmedlen. Emot uttalandet vid tillkomsten av skattebrottslagen, att lagen bör få gälla i fråga om alla skatter och avgifter, vilkas debitering kan påverkas av felaktiga uppgifter till myndigheterna (a prop. s. 224 f) finns inte tillräcklig anledning att särreglera det område det är fråga om här.

Att uppgiftslämnandet såvitt gäller ansökan om att få del av de kollektiva avgiftsmedlen i straffrättsligt hänseende får ses för sig och att det således inte blir ”nettoresultatet” som beaktas framstår inte principiellt eller praktiskt som en nackdel. Som framgår av vad lagrådet har anfört inledningsvis avses rätten att tillgodoföras avgiftsmedel bli fristående från avgiftsskyldigheten. Det kan däremot ses som en fördel att systemen beträffande kväveoxidavgifter, koldioxidskatter och svavelskatter — vilka

ofta torde komma att bli samtidigt tillämpliga för de förbränningsprocesser det är fråga om – får en i straffrättsligt hänseende enhetlig reglering.

Lagrådet föreslår alltså att straffbestämmelserna under 9 § utgår och att i 1 § skattebrottslagen den nu föreslagna lagen upptas bland de författningar på vilka skattebrottslagen skall tillämpas. För oredlighet i samband med ansökan om tillgodoföring av medel kommer därmed – på samma sätt som vanligen gäller vid ansökan om bidrag som lämnas av det allmänna under vissa förutsättningar – brottsbalkens bestämmelser att bli tillämpliga.

Om lagrådets förslag inte följs bör en omarbetning och komplettering av 9 § ske till större överensstämmelse med sanktionssystemet i skattebrottslagen. Lagrådet vill därvid framhålla att avsaknaden av ett administrativt sanktionssystem inte behöver leda till en så principiellt framträdande avvikelse från de i allmänhet tillämpade reglerna att straffansvar skall inträda redan vid oaktsamhet – jämför den förut nämnda straffbestämmelsen i 34 a § lagen om prisreglering på jordbrukets område som liksom skattebrottslagen endast omfattar gärningar som begåtts uppsåtligen eller av grov oaktsamhet.

10 §

Enligt paragrafen skall beslut som annan myndighet än regeringen i särskilt fall har meddelat med stöd av förevarande lag eller med stöd av regeringens förordnande enligt lagen få överklagas hos kammarrätten. I specialmotiveringen anges inte vilka fall som avses utan endast att bestämmelser om överklagande av beslut som har meddelats med stöd av lagen om punktskatter och prisregleringsavgifter finns i den lagen. Under föredragningen i lagrådet har upplysts att överklagande inte torde bli aktuellt i fråga om andra beslut än sådana som har meddelats med stöd av 8 § i lagen. Mot denna bakgrund föreslår lagrådet att paragrafen ges följande lydelse:

”Beslut, som annan myndighet än regeringen i särskilt fall meddelat i fråga om tillgodoföring enligt 8 §, får överklagas hos kammarrätten.”

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Innehåll

1. Inledning	5
2. Ekonomiska styrmedel	8
2.1 Utgångspunkter	8
2.2 Avgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion	15
2.2.1 Avgiftssystemets syfte och avgränsning	15
2.2.2 Pannor som omfattas av avgiftssystem	19
2.2.3 Avgiftens storlek och effekterna på utsläppen	21
2.2.4 Den tekniska utformningen av avgiftssystemet	23
2.2.5 Ikraftträdande	25
3. Skärpta avgaskrav för lastbilar och bussar m. m.	25
3.1 Förlängning av tillverkarens åtagande enligt bilavgaslagen ...	25
3.2 Ikraftträdande av de nya avgasreningskraven m. m.	27
4. Nordiskt bolag för miljöinvesteringar i Östeuropa	29
4.1 Inledning	29
4.2 Överenskommelsens huvudsakliga innehåll	29
4.3 Föredragandens överväganden	30
5. Upprättade lagförslag	30
6. Specialmotivering	31
6.1 Förslaget till lag om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion	31
6.2 Förslaget till lag om ändring i bilavgaslagen (1986: 1386)	33
7. Hemställan	34
8. Beslut	34
Bilaga 1 Sammanfattning av miljöutredningens betänkande (SOU 1989: 83) Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik	35
Bilaga 2 Utdrag av lagförslagen i betänkandet (SOU 1989: 83) Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik	39
Bilaga 3 Förteckning över remissinstanser	41
Bilaga 4 Överenskommelse om upprättandet av nordiska miljöfinansieringsbolaget	43
Bilaga 5 Stadgar för nordiska miljöfinansieringsbolaget	45
Bilaga 6 De remitterade lagförslagen	48
Bilaga 7 Lagrådet	53

