



Grönbok om marknadsbaserade styrmedel för miljöpolitiken och näraliggande politikområden

Sammanfattning

Skatteutskottet behandlar i utlåtandet Europeiska kommissionens grönbok om marknadsbaserade styrmedel för miljöpolitiken och näraliggande politikområden (KOM[2007] 140).

Utskottet, som är positivt till att ekonomiska styrmedel används på miljöområdet, välkomnar grönboken och kommissionens ambition att få till stånd en debatt om ekonomiska styrmedel på miljöområdet. Utskottet finner att det också är tillrådligt att revidera energiskattedirektivet så att det bättre understödjer gemenskapens politik på energi- och miljöområdet och att bättre samordna de olika ekonomiska styrmedlen. Utskottet anser att den samordning av beskattning och utsläppshandel som diskuteras i grönboken är ett steg i rätt riktning och utgår från att regeringen fortsätter att driva linjen att dubbla styrmedel ska motverkas.

Utskottet kommer att noga och med stort intresse följa det arbete som inletts genom grönboken och återkomma till frågorna vartefter arbetet fortskrider och konkreta förslag presenteras.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Förslagets huvudsakliga innehåll	4
Utskottets ställningstagande	6
Särskilda yttranden	9
1. Grönbok om marknadsbaserade styrmedel för miljöpolitiken och näraliggande politikområde (s)	9
2. Grönbok om marknadsbaserade styrmedel för miljöpolitiken och näraliggande politikområde (v)	11
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Grönbok om marknadsbaserade styrmedel för miljöpolitiken och näraliggande politikområde

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 1 juni 2007

På skatteutskottets vägnar

Lennart Hedquist

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Lennart Hedquist (m), Lars Johansson (s), Laila Bjurling (s), Ulf Berg (m), Jörgen Johansson (c), Gunnar Andrén (fp), Christin Hagberg (s), Lena Asplund (m), Fredrik Olovsson (s), Lennart Sacrédeus (kd), Fredrik Schulte (m), Marie Engström (v), Britta Rådström (s), Åke Sandström (c), Helena Leander (mp), Jessica Polfjärd (m) och Birgitta Eriksson (s).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Europeiska kommissionen (kommissionen) antog den 28 mars 2007 en grönbok om marknadsbaserade styrmedel för miljöpolitiken och näraliggande politikområden (KOM[2007] 140). Kammaren hänvisade den 8 maj 2007 grönboken till skatteutskottet för utlåtande. Grönboken är framtagen i ett gemensamt projekt under ledning av kommissionärerna Stavros Dimas och László Kovács och bygger på de positiva resultat som marknadsbaserade styrmedel visat sig ha för miljön. Synpunkter på grönboken ska lämnas till kommissionen senast den 31 juli 2007.

Finansminister Anders Borg har den 22 maj 2007 informerat utskottet om regeringens beredning av grönboken. Regeringen avser att yttra sig över grönboken.

Någon faktagromemoria med anledning av grönboken har inte inkommit. Enligt uppgift från Regeringskansliet avses en faktagromemoria att publiceras inom kort.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Kommissionens avsikt med grönboken är att inleda en diskussion om hur marknadsbaserade styrmedel, i synnerhet indirekt beskattning, kan användas mer effektivt för att uppnå de politiska målen på miljö- och energiområdet. Även handel med utsläppsrätter och subventioner är enligt kommissionen kostnadseffektiva verktyg av betydelse för att uppnå målen. Kommissionen ställer ett antal frågor i grönboken men presenterar inga formella lagstiftningsförslag.

I grönboken anfördes att olika styrmedel i ekonomiskt hänseende fungerar på likartat sätt men att de också har skillnader. Kvantitativa system, som överlåtbara rättigheter, är enligt kommissionen säkrare när det gäller att uppnå specifika politiska mål, jämfört med rent prisbaserade system, som beskattning. Skatter påverkar beteenden samtidigt som de genererar inkomster till staterna. System med överlåtbara rättigheter kan också generera inkomster om rättigheterna auktioneras ut av myndigheter. Dessa olika aspekter måste enligt kommissionen beaktas om EU ska överväga ytterligare användning av ekonomiska styrmedel, så att varje styrmedel utnyttjas på bästa sätt inom lämpligt område och överlappning undviks.

Kommissionen anför att gemenskapens beslutsregler i princip inte bör ha någon avgörande betydelse för valet av styrmedel men påpekar att kravet på enhällighet inom skatteområdet innebär att möjligheterna att

använda beskattning skiljer sig från andra styrmedel. Kommissionen erinrar i sammanhanget om att EG-fördraget omfattar vissa flexibla lösningar, som förbättrat samarbete.

EU har, framhåller kommissionen, en fast vilja att säkerställa en miljömässig hållbar utveckling och att främja agendan för tillväxt och sysselsättning. Alla parter kan mot den bakgrunden enligt kommissionen vinna på en miljöskattereform med skatteväxling. I syfte att stimulera utbyte av erfarenheter av miljöskattereformer och grön skatteväxling föreslår kommissionen att det inrättas ett forum för marknadsbaserade styrmedel.

När det gäller att utveckla energiskattedirektivet anför kommissionen att ett alternativ kan vara att dela upp minimiskattenivåerna i en energidel och en miljödel, vilket på nationell nivå skulle kunna återspeglas i form av en energiskatt och en miljöskatt. Vidare anför kommissionen att ett effektivt och enhetligt incitament för effektiv energiförbrukning utan snedvridningar mellan energiprodukter skulle kunna uppnås om alla bränslen i första hand beskattas på ett enhetligt sätt utifrån sitt energiinnehåll. Det skulle enligt kommissionen vara en vidareutveckling av det sätt på vilket bränsle för uppvärmning och elektricitet hanteras redan i dag. Eftersom olika utsläpp genereras vid förbränning av olika bränslen skulle beskattningen i andra hand kunna baseras på energins miljöaspekter genom en differentiering mellan utsläpp av växthusgaser och andra utsläpp.

Vidare anför kommissionen att sambandet mellan utsläppshandel och energibeskattnings skulle kunna analyseras inom ramen för den planerade översynen av energiskattedirektivet. Detta analysarbete skulle bl.a. kunna ta upp frågan om de sektorer som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter kan undantas från miljödelen i energiskattedirektivet i den mån som deras växthusgaseffekter hanteras på ett tillfredsställande sätt genom systemet för utsläppshandel. Detta skulle enligt kommissionen kunna lösa problemet med eventuella överlappningar mellan de två instrumenten och samtidigt säkerställa att energibeskattningsens övriga syften observeras. En sådan lösning bör dock först analyseras ingående, särskilt om EU:s system för handel med utsläppsrätter byggs ut avsevärt.

I grönboken diskuteras även bl.a. fordonsbeskattnings, vägavgifter och trängselskatter, skatter eller avgifter på användning av vatten samt frågan om en harmoniserad deponiskatt.

Utskottets ställningstagande

Inledningsvis lämnar utskottet några synpunkter på subsidiaritetsprincipen i sammanhanget. Subsidiaritetsprincipen återfinns i artikel 5 i EG-fördraget och innebär att en åtgärd bara får vidtas på EU-nivå om målet som ska uppnås med åtgärden bättre kan uppnås om den vidtas på den nivån än av medlemsstaterna själva.

Grönboken innehåller inga formella förslag med omedelbara konsekvenser för den svenska lagstiftningen. Om förslagen i grönboken utvecklas till konkret lagstiftning kommer de emellertid att få sådana konsekvenser. Enligt utskottets uppfattning är det generellt sett en fråga för varje medlemsstat att avgöra i vilken omfattning och för vilka syften ekonomiska styrmedel bör användas i det egna landet. När det gäller att uppnå de miljö- och energipolitiska målen i EU bedömer utskottet emellertid att vissa gemensamma åtgärder kan vara lämpliga eftersom de aktuella problemen till sin natur är gränsöverskridande. I grönboken diskuteras ett flertal olika åtgärder, och utskottet anser att varje enskild åtgärd måste sättas i relation till subsidiaritetsprincipen. Utskottet kommer därför att återkomma till subsidiaritätsfrågan vartefter konkreta förslag läggs fram.

När det gäller frågan om marknadsbaserade styrmedel är utskottet positivt till att ekonomiska styrmedel används på miljöområdet och välkomnar således grönboken och kommissionens ambition att få till stånd en debatt om ekonomiska styrmedel på miljöområdet. Förslagen att revidera energiskattedirektivet så att det bättre understödjer gemenskapens politik på energi- och miljöområdet och ambitionen att bättre samordna de olika ekonomiska styrmedlen, såsom beskattning och handel med utsläppsrätter, välkomnas också av utskottet. Utskottet har tidigare framhållit att det är viktigt att varje styrmedel utnyttjas på bästa sätt inom lämpligt område och att överlappning undviks (se bet. 2006/07:SkU12 s. 14–15). Det är också viktigt att ekonomiska styrmedel används på så sätt att de motverkar snedvridningar av konkurrensen på den inre marknaden. För att undvika snedvridningar är det också av största vikt att miljöstörande subventioner så snabbt som möjligt fasas ut.

Valet av styrmedel bör inte i påverkas av vilken rättslig grund som krävs, men som kommissionen påpekar innebär kravet på enhällighet inom skatteområdet att möjligheterna att använda beskattning skiljer sig från andra styrmedel. Utskottet kommer att bevaka frågan om rättslig grund i samband med att de åtgärder som diskuteras i grönboken återkommer som konkreta förslag.

I det följande återkommer utskottet till några betydelsefulla förslag i grönboken.

När det gäller den framtida utformningen av energiskattedirektivet diskuterar kommissionen en uppdelning av minimiskattesatserna i en energidel och en miljödel. Den svenska beskattningen av bränsle har en liknande utformning redan i dag. Genom miljödelen skulle en beskattning kunna skapas som riktas direkt mot utsläppskällan, såsom den svenska koldioxidskatten, vilket enligt utskottet är det effektivaste sättet att minska utsläpp. Samtidigt behålls genom energidelen en styrning mot minskad energianvändning generellt, något som är nödvändigt då även koldioxidneutrala energikällor har någon form av negativ miljöpåverkan. Kommissionens förslag behöver analyseras ytterligare, men utskottet ser i detta skede positivt på förslaget och kommer att följa det fortsatta arbetet med stort intresse.

Kommissionen föreslår att vissa sektorer som omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter skulle kunna undantas från den aviserade miljödelen i minimiskattesatsen, i den mån som deras växthusgasutsläpp kan hanteras på ett tillfredsställande sätt genom EU:s system för handel med utsläppsrätter. Kommissionen menar, som utskottet förstår det, att den aviserade energiskattedelen av minimiskattenivån alljämt måste betalas, något som är högst rimligt för att inte skapa snedvridningar gentemot sektorer som inte deltar i handeln med utsläppsrätter.

Utskottets uppfattning är att de anläggningar som omfattas av utsläppshandelssystemet bör befrias från koldioxidskatt. Förslaget i grönboken är i detta avseende ett steg i rätt riktning. Utskottet kommer med stort intresse att följa kommissionens arbete med frågan och utgår från att regeringen fortsätter att driva linjen att dubbla styrmedel ska motverkas (mer om den svenska linjen i prop. 2005/06:1 s. 138–140 och yttrande 2006/07:SkU3y).

Generellt anser utskottet att systemet för handel med utsläppsrätter är ett bra styrmedel för att reducera utsläpp. God effekt av systemet förutsätter dock att handelssystemet, till skillnad från vad som sker i dag, används på ett tydligt miljöstyrande sätt. Det uppnås enligt utskottet först när det inte finns fler utsläppsrätter att tillgå än vad som förbrukas och när tilldelningen står i proportion till målet. Utsläppsrätterna måste vidare auktioneras ut så att inkomster till staterna kan genereras samtidigt som systemets snedvridning av konkurrensen förhindras. Det är bra att kommissionen tar upp frågan om att utvidga utsläppshandelssystemet till fler sektorer, såsom mark- och lufttransporter. Det bör dock övervägas om inte transportsektorn bör utgöra en egen del av utsläppshandelssystemet, för att inte riskera att tränga ut industrin. Eftersom transportsektorn, till skillnad från industrin, inte kan flytta utomlands är betalningsviljan för utsläppsrätter rimligtvis betydligt högre där, vilket innebär att transportsektorn riskerar att köpa stora delar av utsläppsrätterna och därmed tvinga delar av industrin att flytta utomlands.

Mot bakgrund av att det i första hand är medlemsstater själva som har att finna jämvikt mellan positiva och negativa incitament i sina skattesystem vill utskottet särskilt lyfta fram två frågor. Den första gäller en

miljöskattereform med skatteväxling. Den skatteväxling som diskuteras i grönboken omfattar både direkt och indirekt skatt. Utskottet vill därför erinra om att utformningen av direkta skatter, såsom skatt på arbetsinkomster, är en nationell angelägenhet för varje medlemsstat, varför den aktuella formen av skatteväxling följaktligen får konstrueras på nationell nivå. Utskottet ser emellertid positivt på att medlemsstaterna utbyter information om och erfarenheter av skatteväxling och anser att Sverige som har en förhållandevis lång erfarenhet på området bör uppmuntra kommissionens förslag om informationsutbyte. Den andra gäller åtgärder för att stimulera forskning. I grönboken anförs att medlemsstaterna kan avskräcka från miljöfarliga beteenden med hjälp av beskattning, men att de också kan använda finanspolitiska incitament för att främja forskning och utveckling, under förutsättning att offentliga medel först genereras på något annat sätt t.ex. genom skatter på miljöfarligt beteende. Enligt utskottets uppfattning har medlemsstaterna här till ett ansvar för att via sina skattesystem stimulera företagen att utveckla miljövänlig teknik och forskning. I det sammanhanget är det dock värt att erinra om att skatter på miljöfarliga produkter och beteende i sig ger företagen incitament att utveckla ny teknik.

Avslutningsvis kan utskottet instämma i kommissionens uppfattning att deponi är det absolut sämsta alternativet ur miljösynpunkt när det gäller att ta hand om avfall. Styrmedel i form av deponiskatt kan styra till andra alternativ som t.ex. återvinning. Kommissionen anför i grönboken att skillnader i nationella skattenivåer kan leda till skattemotiverad export av avfall och uppmuntrar därför medlemsstaterna att utbyta information om deponiskatter. Kommissionen diskuterar också alternativet att harmonisera deponiskatterna om man inte i tillräcklig grad lyckas styra bort avfallet från deponering. Utskottet välkomnar kommissionens vilja att vidta åtgärder för att förhindra att avfall deponeras.

Utskottet kommer att noga och med stort intresse följa det arbete som inlets genom grönboken och återkomma till frågorna med mer definitiva ställningstaganden vartefter arbetet fortskrider och konkreta förslag presenteras.

Särskilda yttranden

1. Grönbok om marknadsbaserade styrmedel för miljöpolitiken och näralliggande politikområde (s)

Lars Johansson (s), Laila Bjurling (s), Christin Hagberg (s), Fredrik Olovsson (s), Britta Rådström (s) och Birgitta Eriksson (s) anför:

I likhet med utskottet är vi positiva till att ekonomiska styrmedel används på miljöområdet. Vi välkomnar grönboken och kommissionens ambition att få till stånd en debatt om användningen av sådana styrmedel på miljöområdet. Vi anser att följande frågor bör ägnas särskild uppmärksamhet i detta sammanhang.

Miljö-, klimat- och energifrågorna handlar om människans och jordens långsiktiga överlevnad, därför tillmäter vi de frågorna särskild vikt. Medlemsstaternas suveränitet över de ekonomiska styrmedlen är av stor vikt samtidigt som ett gemensamt EU-agerande och internationellt agerande särskilt behövs i dessa frågor.

Ett hållbart samhälle ska inte tära på jordens resurser. För oss handlar det om rättvisa mellan vår generation och de kommande. Med en progressiv miljö- och energipolitik kan levnadsstandarden och livskvaliteten säkerställas för kommande generationer. För detta krävs tydliga mål om hur vi på olika sätt kan premiera miljötänkande och förnybara energikällor, underlätta gröna alternativ och använda effektiva styrmedel.

Det svenska miljöarbetet beröms i vår omvärld. Den gröna skatteväxling som Socialdemokraterna, i samverkan med Vänsterpartiet och Miljöpartiet, har genomfört har visat sig vara framgångsrik. Samtidigt som vi haft en hög tillväxt och en hög levnadsstandard har vi legat före i miljöarbetet. Sverige har en fördel, internationellt sett, genom en mycket stor andel förnybar energi. Men det räcker inte. Vi måste gå vidare för att avveckla oljeberoendet, förbättra havsmiljön, få bort farliga kemikalier, värna om den biologiska mångfalden samt ställa om energisystemet till långsiktig hållbarhet.

Om handel med utsläppsrätter ska vara ett bra verktyg för att reducera utsläpp så måste systemet på ett mycket tydligare sätt än i dag vara miljöstyrande. Tillgången på utsläppsrätter måste minska och en strategi för avtrappning av mängden utsläppsrätter inom EU eftersträvas. Avtrappningen bör ske i enlighet med EU:s långsiktiga mål att minska utsläppen av växthusgaser med minst 20 % fram till år 2020 jämfört med 1990 års nivå. Sverige har under den socialdemokratiska regeringen bedrivit en sammanhållen miljö-, klimat- och energipolitik. Sverige har satt ambitiösa mål, ambitiösare än våra åtaganden enligt Kyotoavtalet. Utsläppen av växthusgaser ska minska med 4 % till 2010 och med 25 % till 2020. Sverige

kan vara pådrivande både inom EU och internationellt just för att Sverige – som få länder – lever upp till de mål som sätts. Sverige ska även i fortsättningen behålla sin ledande roll i det internationella klimatarbetet.

Transportsystemet måste ställas om. Kollektivtrafiken och godstrafiken på järnväg och till sjöss ska främjas. Den svenska bilparken måste förnyas och förändras i riktning mot bränslesnålare fordon. Förnybara fordonsbränslen ska gynnas även i framtiden. Vi vill fortsätta att ge stöd till klimatinvesteringar i landets kommuner och fortsätta arbetet för en energi-effektivare bostadssektor.

Den socialdemokratiska regeringen tillsatte i december 2005 en särskild oljekommission för att peka ut strategier för att till år 2020 bryta Sveriges beroende av olja och påtagligt reducera oljeanvändningen. Några av kommissionens grundläggande mål för perioden fram till 2020 var: energieffektivisering av hela samhället med minst 20 %, 40–50 % mindre bensin och diesel i vägtransporterna samt 25–40 % mindre olja i industrin.

Grönboken tar också upp finanspolitiska incitament som subventioner som ett styrmedel för att uppmuntra miljövänligt beteende. Det är viktigt att framhålla att vår erfarenhet är att detta är ett mycket bra instrument för att främja miljövänlighet. Som exempel kan nämnas stödet till att byta gammal teknik mot ny teknik i fråga om uppvärmning. Detta har varit framgångsrikt, och vi utgår från att detta arbete kommer att fullföljas. Produktion av el genom vindkraft kan och bör subventioneras. Miljövänliga transporter är också av stor vikt att vi fortsätter att stimulera.

När det gäller deponi så ska denna form av avfallshantering givetvis begränsas och skattemotiverad avfallsexport försvåras. För att begränsa deponi krävs ett utvidgat producentansvar samt en medveten styrning mot återanvändning och återvinning.

Grönboken tar upp frågan om vattentillgångar och prispolitik kopplat till detta. Vattentillgången i Europa är ett växande problem, Sverige har däremot stora vattentillgångar även om vi måste använda resursen på ett ansvarsfullt sätt. Vi står fast vid att kommunerna även fortsättningsvis ska ha ansvaret för vattenförsörjning och avloppshantering.

Vår förhoppning är att Sverige kommer att bidra positivt till arbete med ekonomiska styrmedel på miljöområdet och att regeringen vill driva en politik för miljö, klimat och energi med tydliga och långsiktiga ekonomiska styrmedel. Vi vill också att Sverige ska fortsätta att ha höga krav och ambitioner på miljö- och klimatområdet samt fortsätta arbetet med en långsiktig, hållbar energiförsörjning som till stor del grundas på förnybara energikällor.

2. Grönbok om marknadsbaserade styrmedel för miljöpolitiken och närliggande politikområde (v)

Marie Engström (v) anför:

I likhet med utskottet är jag positiv till att ekonomiska styrmedel används på miljöområdet och till att kommissionen vill få till stånd en debatt om användningen av sådana styrmedel. Jag välkomnar därför grönboken, vilken också innehåller ett flertal goda utgångspunkter och förslag för det fortsatta arbetet. Följande frågor bör enligt min uppfattning ägnas särskild uppmärksamhet i detta sammanhang.

Medlemsstaternas rätt att bestämma hur ekonomiska styrmedel ska användas är av grundläggande vikt samtidigt som ett gemensamt EU-agerande och internationellt agerande kan behövas i dessa frågor. Det är bra att kommissionen är tydlig med att det är medlemsstaterna som själva har att hitta jämvikt mellan positiva och negativa incitament i sina skattesystem.

Handel med utsläppsrätter är, effektivt utformat, ett bra verktyg för att reducera utsläpp. För effektivitet krävs att systemet på ett mycket tydligare sätt än i dag görs miljöstyrande. Tilldelningen av utsläppsrätter måste vara mer restriktiv och utsläppsrätterna auktioneras ut.

Som kommissionen konstaterar i grönboken, står transportsektorn för en stor del av luftföroreningarna och koldioxidutsläppen, och dessa utsläpp ökar. Det är därför positivt att kommissionen diskuterar utvidgning av utsläppshandelssystemet till flyg- och marktransportsektorerna. Jag anser att dessa sektorer måste ha egna handelssystem för att dels inte tränga ut industrin, dels styra mot miljöförbättrande teknikutveckling inom trafiksektorn. I väntan på ett system för utsläppshandel avseende flygtrafiken borde kommissionen uppmuntra medlemsstaterna att införa klimatskatt på inrikesflyg som använder flygfoto-gen och för privatflyg som använder flygben-sin. Det vore också bra om kommissionen kunde diskutera frågan om att införa nationella kilometerskatter för sjöfarten i Östersjön.

Det är mycket positivt att kommissionen vill vidta åtgärder för att förhindra avfallsdeponering och skattemotiverad avfallsexport. Kommissionen skulle också kunna lyfta fram frågan om behovet av att medlemsstaterna höjer sanktionerna mot illegala oljeutsläpp till havs.

I grönboken diskuteras att en del subventioner inte bara är ekonomiskt och socialt ineffektiva utan att de också har negativa effekter på miljön. Subventioner kan ibland också motverka effekten av andra ekonomiska styrmedel som används av miljöskäl. Jag vill i detta sammanhang peka på behovet av att göra något åt den flora av skadliga jordbrukssubventioner som används inom EU. Detsamma gäller EU:s subventioner till fjärrfisket och fiskeriavtalen med utvecklingsländerna som bidrar till rovdrift på fiskebestånden.

Det finns även andra ekonomiska styrmedel som kan användas för att styra i riktning för en bättre miljö och effektivare energianvändning. I Sverige har vi t.ex. systemet med s.k. elcertifikat. Genom elcertifikaten främjas användningen av förnybar el. Det är ett system som skulle kunna uppmärksammas av kommissionen och spridas till flera länder.

Det är betydelsefullt att Sverige har höga krav och ambitioner på miljö- och klimatområdet och fortsätter arbetet med en långsiktigt hållbar energiförsörjning som till stor del grundas på förnybar energi. Jag utgår från att Sverige kommer att bidra positivt till arbete med ekonomiska styrmedel på miljöområdet och att regeringen i det fortsatta arbetet tar intryck av det ovan anförda.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

*Kommissionens grönbok om översynen av konsumentregelverket, KOM
(2007) 140 slutlig*