

Motion till riksdagen 2007/08:MJ16

av Per Bolund (mp)
med anledning av prop. 2007/08:153

Enklare regler om kväveoxidavgiften

Förslag till riksdagsbeslut

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

Inledning

Kväveoxidavgiften infördes 1992 som en innovativ, måleffektiv och kostnadseffektiv åtgärd för att minska utsläppen av kväveoxider. Syftet var i första hand att minska problemen med förorening. Utsläpp av kväveoxider i luften bidrar också till övergödningen genom att öka näringsbelastningen av såväl land- som vattenmiljöer. Det kan också bidra till folkhälsoproblem både direkt och indirekt genom bildning av skadligt marknära ozon. Minskning av utsläpp av kväveoxider är alltså avgörande för att begränsa förorening och övergödning samt för folkhälsan.

Ett viktigt resultat av EU:s strategier mot förorening respektive marknära ozon var EU-direktivet om nationella utsläppstak (2001/81/EG), det s.k. takdirektivet. Direktivet innehåller mål för bl.a. hur mycket kväveoxider som varje land får släppa ut. Måläret är 2010. Sveriges mål sattes till ett utsläpp på högst 148 000 ton 2010. Det är i dagsläget oklart om Sverige kommer att

Fel! Okänt namn på

klara målet. Naturvårdsverket bedömer att det krävs ytterligare åtgärder för att nå målet.

Naturvårdsverket föreslog i en rapport 2005 en breddning och höjning av NOx-avgiften, som då var 40 kr/kg NOx. Rapporten redovisade konsekvenserna av en höjning till 50 respektive 60 kr/kg, och en breddning till industriella processer.

Naturvårdsverket har också i en rapport från 2006 föreslagit en rad åtgärder för att ytterligare minska utsläppen. En åtgärd var att höja och bredda kväveoxidavgiften. Andra åtgärder tar framför allt sikte på transportsektorn. Flertalet av dessa har länge diskuterats, men dras i långbänk av den nuvarande regeringen.

Miljömålsrådet har i rapporten från den fördjupade utvärderingen Miljömålen – nu är det bråttom skrivit:

För att nå takdirektivets mål för kväveoxidutsläppen 2010 krävs snabba utsläppsminskningar. Ett avgiftssystem ger en kostnadseffektiv fördelning av åtgärderna, alltså kan ett effektivt styrmedel nyttjas ännu mera genom att utöka avgiftskollektivet. De externa kostnaderna är högre än avgiftens nivå, även med den redan genomförda höjningen. För minskade kväveoxidutsläpp från stationära källor föreslås: Breddning och uppdelning av avgiftskollektivet samt en höjning av NOx-avgiften till 60 kr/kg för stationära källor, utöver vad som föreslogs i budgeten 2007.

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2008 en höjning till 50 kr/kg med utvärdering efter två år. Utvärderingen sker således först efter målåret. Denna ambitionsnivå är alldeles för låg och takten är för långsam. Den riskerar att leda till att vi inte klarar vårt åtagande enligt takdirektivet.

Regelförenkling får inte äventyra måluppfyllelsen

Det är symptomatiskt för regeringens miljöpolitik att man i ett sådant läge bara lägger fram en proposition om regelförenkling om kväveoxidavgiften. Miljöpartiet anser att det är viktigt med regelförenklingar och stöder en ökad kostnadseffektivitet. Men dessa värden får inte uppnås på bekostnad av måleffektiviteten. Genom att regeringen prioriterar en proposition om regelförenkling före förslag om verkningsfulla åtgärder för att nå miljömålen och bindande EU-åtagande, är risken stor att varken miljömål eller takdirektiv kommer att kunna uppnås.

Takdirektivet är en central del av försurningsstrategin, som i sin tur var resultatet av en aktiv svensk insats i EU. Det är viktigt att vi kan vårda det resultatet och fortsätta att driva på för minskad miljöbelastning. Åtgärder i andra länder är nödvändiga för att klara våra miljömål för försurning och övergödning och för att undvika ohälsosam stadsluft. Sverige är en nettoimportör av kväveoxider från andra länder. Nu är risken stor att flera länder inte klarar sina åtaganden enligt takdirektivet. Dessutom är ett nytt direktiv under förberedelse. Om Sverige inte klarar sitt eget åtagande är det ett stort bakslag

för processen och ett dåligt föredöme. Om vi däremot klarar vårt åtagande med marginal har det en viktig signaleffekt både gentemot kommissionen och mot andra länder inför den fortsatta hanteringen av såväl det nya som det gamla takdirektivet.

NOx-avgiften var på 40 kr/kg när den infördes 1992. I praktiken har den reala avgiften minskat sedan dess, trots höjningen i år. Naturskyddsföreningen har föreslagit att NOx-avgiften indexregleras enligt den nivå den hade när den infördes. Omräknat till 2005 års prisnivå skulle det ge en avgift på ca 64 kr/kg. Det behövs alltså en rejäl höjning nu bara för att uppnå den ursprungliga nivån justerad för inflation, och en årlig justering i fortsättningen.

Miljöpartiet instämmer i att avgiftsnivån inte får urholkas över tiden. Men vid fastställandet av avgiften anser vi att det är ännu viktigare att ta hänsyn till måluppfyllelsen och samhällets värdering av skadorna från utsläppen.

Redan de kostnader som kan relateras till hälsoeffekterna som orsakas av NOx-utsläppen har uppskattats av SIKA vara 62 kr/kg vid 2001 års prisnivå. Därtill kommer negativa effekter av förurning och övergödning.

Måluppfyllelsen beror inte bara av NOx-avgiften, utan också av andra åtgärder framför allt inom transportområdet. Ju mer man gör inom transporten, desto mindre behöver NOx-avgiften vara för att klara målen. Eftersom åtgärder inom transportområdet förhålls blir det helt nödvändigt att använda NOx-avgiften.

Naturvårdsverket har i rapporter såväl 2004, 2005 som 2006 behandlat frågan om en breddning av NOx-avgiftssystemet till att omfatta även industriella processer. Naturvårdsverket visar att en breddning till att omfatta industriella processer (med undantag för fyra industrier) vid en höjning av NOx-avgiften till 60 kr kan ge ett betydande bidrag till måluppfyllelsen. En sådan breddning av systemet bör göras för att bidra till att klara Sveriges bindande åtagande till 2010 enligt takdirektivet.

Riksdagen bör uttala som sin mening att regelförenklingen inte bör prioriteras på bekostnad av måluppfyllelsen. Därför bör avgiften justeras på så sätt som behövs för att klara målen och bättre avspegla samhälleliga kostnader för utsläppen.

Nyttiggjord energi

Regeringen föreslår att kravet på att mäta ”nyttiggjord energi” tas bort i lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion. Begreppet ”nyttiggjord energi” har två funktioner i kväveavgiftssystemet. Dels ligger det till grund för vilka anläggningar som ska ingå i systemet. Enligt 3 § finns en gräns vid 25 GW. Dels ligger det till grund för hur mycket av avgiften som återförs till respektive anläggning enligt 15 §.

Miljöpartiet tillstyrker förslaget om att mängd nyttiggjord energi inte ska behöva mätas för att fastställa vilka anläggningar som skall ingå i systemet, om så inte är nödvändigt. Detta är en välkommen regelförenkling.

Fel! Okänt namn på

Däremot kommer mängden nyttiggjord energi att behöva mätas också i fortsättningen för att kunna beräkna återförande av avgiftsmedel (som i detta sammanhang kallas för "tillgodoförande"). Alternativet är att uppskatta den nyttiggjorde energin utifrån beräkning av tillförd energi och verkningsgrad för produktionsenheten. Detta skulle ge orimliga effekter genom att energislöseri gynnas. Det väcker också frågan om definitionen av "nyttiggjord energi".

Under remissbehandlingen av Naturvårdsverkets förslag från 2005 framgick att dåvarande Svenska Renhållningsverksföreningen ansåg att "nyttiggjord energi" skulle kunna tolkas som "den energi som görs tillgänglig för nyttiggörande utanför anläggningen", oavsett hur användaren väljer att använda energin.

Denna tolkning motsägs av proposition 1989/90:141 där det finns en författningskommentar till 3 §. Där står bl.a.

Som framgår av 1 § kan energiproduktion avse både elkraft och elvärme. Energi som utnyttjas internt inom anläggningen skall medräknas. Däremot skall energi som inte har nyttiggjorts utan t.ex. har kylts bort inte ingå.

Det kan vara rimligt att samma förhållande bör gälla för hur mängden nyttiggjord energi enligt 15 § ska beräknas. Men i förordningen (1991:339) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion framgår av 3 och 4 §§ att tillgodoföringen till de avgiftsskyldiga ska utgå ifrån "den sökandes energiproduktion under redovisningsperioden". Detta ger visst stöd för Renhållningsverksföreningens tolkning. Såsom förordningen är skriven får anläggningen återföring baserad på mängd energi som produceras, oavsett om den används eller inte.

Miljöpartiet anser att detta är orimligt. Energiproducenter ska inte kunna få återföring av kväveoxidavgiften för t.ex. värme som dumpas i havet. Ett sådant slöseri borde strida mot miljöbalkens resurshushållningsprincip i de allmänna hänsynsreglerna. Men så kommer av allt att döma att ske i stor utsträckning vid det planerade fossilgaseldade Öresundsverket i Malmö som kommer att släppa ut mycket av den producerade värmen i Öresund eftersom efterfrågan på fjärrvärme i regionen är mättad. Riksdagen bör tillkännage för regeringen som sin mening att endast energi som faktiskt används ska kunna ligga till grund för tillgodoföringen av kväveoxidavgiften. Detta bör klargöras i förordning och föreskrift.

Föreläggande och föreskrifter

Naturvårdsverket föreslog att verket skulle få befogenhet att vid vite kunna förelägga verksamhetsutövare att presentera korrekt utförda mätningar och få föreskriftsrätt beträffande metod för mätning av nyttiggjord energi.

Vid remissbehandlingen ansåg Miljööverdomstolen att förslaget att ge ut föreskrifter med krav på hur bestämning av nyttiggjord energi ska ske är av särskild vikt. Också SWEDAC var positiv. Regeringen har avfärdat förslaget utan motivering.

Fel! Okänt namn på

Normalt ska verksamhetsutövare inte behöva utföra särskilda mätningar i fortsättningen. Det brukar gå att bedöma på annat sätt om man överskrider gränsen för att ingå i systemet. Mängden nyttiggjord energi bör för energiproducenter kunna beräknas utifrån mängd försåld energi. Men om det uppstår meningsskiljaktigheter eller tvist kan det behövas ordentliga mätningar, som bevisunderlag. Därför är Miljööverdomstolens synpunkter av särskild betydelse.

Miljöpartiet anser att Naturvårdsverkets förslag om föreläggande och föreskrift bör tillstyrkas.

Stockholm den 5 juni 2008

Per Bolund (mp)