

Lagrådsremiss

Enklare regler om kväveoxidavgiften

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 24 april 2008

Andreas Carlgren

Egon Abresparr
(Miljödepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I denna remiss föreslås ändringar i vissa bestämmelser i lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion. Ändringarna avser beräkningen av utsläppens storlek och beräkningen av om en anläggning når över tröskelvärdet för avgiftsskyldighet.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2009.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion.	4
3	Ärendet och dess beredning.....	6
4	Avgiftsskyldighetens inträde och beräkningen av kväveoxidavgiften	6
5	Konsekvenser.....	8
6	Författningskommentar.....	8
Bilaga	Remissinstanserna	10

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

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

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

5 §²

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

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

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

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

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

¹ Senaste lydelse 1994:1107.

² Senaste lydelse 2007:1372.

Nuvarande lydelse

gajoule tillfört bränsle om produktionen sker med hjälp av en gasturbin och 0,25 gram i övriga fall.

Föreslagen lydelse

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

3 Ärendet och dess beredning

Avgiften på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion vid stationära förbränningsanläggningar infördes 1992. Systemet fungerar som ett komplement till de utsläppsvillkor som gäller för de berörda anläggningarna. Med hänsyn till bl.a. att avgiften varit densamma under lång tid gav regeringen ett uppdrag till Naturvårdsverket att utreda om avgiften borde höjas och om avgiftssystemet borde förändras. Naturvårdsverket redovisade sitt uppdrag i en rapport 2004 och vidareutvecklade sedan förslagen i en rapport 2005. Naturvårdsverkets förslag om att om att höja kväveoxidavgiften har behandlats tidigare (prop. 2007/08:1, bet. 2007/08: MJU1, rskr 2007/08:95) och omfattas alltså inte av denna remiss.

Naturvårdsverkets förslag, som överensstämmer med de förslag som läggs fram i denna lagrådsremiss, har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilagan*. Remissvaren och en sammanställning av dem finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2005/6139/Mk).

4 Avgiftsskyldighetens inträde och beräkningen av kväveoxidavgiften

Regeringens förslag: Kravet att mäta den nyttiggjorda energin tas bort. Schablonreglerna för beräkningen av kväveoxidutsläppen förtydligas och förenklas på så sätt att den tid som schablonen får tillämpas avgränsas till 1 440 timmar och jämförelsevärdena behöver endast avse mätningar under jämförbara driftsförhållanden. Den särskilda schablonen för gasturbiner tas bort. Ändringarna träder i kraft den 1 januari 2009.

Naturvårdsverkets förslag överensstämmer med regeringens. Naturvårdsverket föreslog dessutom att verket skulle få befogenhet att vid äventyr av vite förelägga verksamhetsutövare att presentera korrekt utförda mätningar och även få föreskriftsrätt beträffande metod för mätning av nyttiggjord energi.

Remissinstanserna har i huvudsak inte kommenterat de här behandlade förslagen. *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)* och *Swedac* har ställt sig positiva till att Naturvårdsverket ska ges föreskriftsrätt beträffande krav på utrustning för mätning av nyttiggjord energi.

Skälen för regeringens förslag

Miljöavgiften på kväveoxidutsläpp är ett ekonomiskt styrmedel som syftar till att, vid sidan av sådant som utsläppsvillkor i tillstånd, minska utsläppen till luft av kväveoxider. Systemet med kväveoxidavgiften bör vara så konstruerat att den för de som driver de avgiftspliktiga anlägg-

ningarna innebär en så liten administrativ börda som möjligt. Även för det allmänna bör systemet vara så lätthanterligt som möjligt.

Allmänt om när avgiftsskyldighet inträder och om avgiftens beräkning

De anläggningar som ingår i systemet ska betala en avgift per utsläpp kilogram kväveoxid. De inbetalda avgifterna återförs sedan, efter avdrag för kostnaden för administrationen av systemet, till de avgiftsskyldiga i proportion till den nyttiggjorda energi som de producerat under avgiftsperioden. Enligt 3 § lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion inträder avgiftsskyldighet för en produktionsenhet då den uppmätta nyttiggjorda energin överstiger 25 gigawattimmar.

Av 5 § framgår hur utsläppen ska beräknas. Om anläggningen har en mätutrustning installerad och utsläppen mäts kontinuerligt, får utsläppen beräknas utifrån dessa mätningar. Naturvårdsverket har meddelat föreskrifter om de krav som mätutrustningarna ska uppfylla. Om en godtagbar mätutrustning finns installerad men mätningarna inte sker kontinuerligt, ska utsläppen i stället beräknas efter en schablon. Denna schablon innehåller begränsningen att utsläppen under högst 60 dygn får beräknas som en och en halv gång de utsläpp som under en lika lång tid uppmätts under jämförbara driftförhållanden under samma kalenderår. För övrig tid då mätning inte skett ska utsläppen beräknas enligt en schablon som utgår från mängden tillfört bränsle. Detta beräknings sätt ska också användas om en anläggning inte har en godkänd mätutrustning installerad.

I det nuvarande systemet särbehandlas gasturbiner jämfört med andra anläggningar genom att en schablon ska användas för dessa som leder till att utsläppens storlek anses vara högre. Skälet för detta är att vid den tid då kväveoxidavgiften infördes hade gasturbiner i normalfallet högre utsläpp än andra produktionsenheter.

Behovet av förändring

För att veta om en produktionsanläggning omfattas av avgiftsskyldighet måste verksamhetsutövaren mäta hur mycket av den producerade energin som nyttiggörs. Det finns dock inga preciserade regler om hur mätningen ska göras. Det är därför svårt att tillämpa regeln om att avgiftsskyldigheten inträder när den nyttiggjorda energin uppgår till minst 25 gigawattimmar för den aktuella perioden.

En tänkbar lösning vore att införa mer detaljerade regler om hur mätningen av den nyttiggjorda energin ska ske. Ett skäl för detta kunde vara att de inbetalda avgifterna återförs till de avgiftsskyldiga utifrån hur mycket nyttiggjord energi som producerats. Detta värde kan därför anses ha lika stor ekonomisk betydelse för de avgiftsskyldiga som storleken på utsläppen. En sådan reglering skulle dock innebära en ökning av företagens administrativa börda. Utredningen i ärendet ger inte heller stöd för att avsaknaden av sådana regler har medfört några praktiska problem.

I de flesta fall är det dock möjligt att utan mätning konstatera att en anläggning omfattas av avgiftsskyldigheten. Mätning behövs bara när det med hänsyn till anläggningens storlek, tillförd energi eller andra omstän-

digheter är oklart om den nyttiggjorda energin överstiger 25 gigawattimmar. Det obligatoriska kravet att mäta bör därför utgå ur lagtexten.

I Naturvårdsverkets rapport framgår att den schablon för beräkning av utsläppen som ska användas då mätutrustning finns installerad men mätning inte sker kontinuerligt är svårtillämpad och svårtolkad. Formuleringen av bestämmelsen innebär att verksamhetsutövaren för de 60 dygn som regeln högst får tillämpas måste hitta resultat som uppmätts under jämförbara driftsförhållanden och som avser lika lång tid och under samma kalenderår. Detta har i praktiken visat sig svårt. I praktiken har bestämmelsen kommit att tillämpas som att schablonen 60 dygn motsvarar 1 440 timmar. Regeln bör omformuleras i enlighet med detta. För att göra regeln lättare att tillämpa bör man också ta bort kravet på att jämförelsevärdena ska avse samma kalenderår. Det finns inget skäl mot en sådan förändring.

I ärendet har det kommit fram att gasturbinernas utsläppsnivåer i dag har sänkts betydligt. Deras utsläpp bör därför inte längre beräknas annorlunda än andra produktionsenheters.

5 Konsekvenser

Myndigheternas verksamhet inom systemet med kväveoxidavgifter är avsett att vara finansierat genom de avgifter som inkommer (15 § lagen om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion). De här berörda förslagen bedöms inte leda till några kostnadsökningar, vare sig för det allmänna eller för de avgiftsskyldiga. Minskningen av schablonen för gasturbiner bedöms leda till att det totala avgiftsuttaget minskar något. Genom att det obligatoriska kravet på mätning av nyttiggjord energi tas bort och genom ändringarna i schablonreglerna för beräkning av kvävedioxidutsläppen blir det enklare för de berörda energiproduktionsföretagen med bl.a. minskad administrativ börda.

6 Författningskommentar

3 §

Kravet att den nyttiggjorda energin ska vara uppmätt för att avgiftsskyldighet ska inträda tas bort. Detta innebär att avgiftsskyldigheten för anläggningar som producerar mer än 25 gigawattimmar under en mätperiod, men där tillförlitliga mätningar inte sker, kan bestämmas på andra sätt.

5 §

I den nuvarande lydelsen av *andra stycket* finns en bestämmelse om att en mätutrustning ska uppfylla särskilda krav ”enligt föreskrifter av regeringen eller myndighet som regeringen meddelar”. Det som sägs om föreskrifter formuleras som ett tydligt normgivningsbemyndigande och placeras i ett särskilt stycke sist i paragrafen.

I *tredje stycket* görs ett förtydligande av att den schablon som kan tillämpas under högst 60 dygn får beräknas för 1 440 timmar och inte enbart hela dygn. Detta överensstämmer med hur regeln tillämpas. Vidare tas kravet bort på att jämförelseperioderna måste vara lika långa och avse samma kalenderår för att få användas. Detta bör göra det lättare för de avgiftsskyldiga att hitta fungerande jämförelsevärden. Det är tillräckligt att kräva att jämförelsevärdena ska vara uppmätta under likartade driftförhållanden. Den särskilda schablonen för gasturbiner tas bort då utsläppen från dessa inte längre avviker på det sätt de gjorde då regeln infördes.

Remissinstanserna

Riksrevisionen, Svea hovrätt (Miljööverdomstolen), Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Socialstyrelsen, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Kungl. Tekniska högskolan, Linköpings universitet, Chalmers tekniska högskola, Kemikalieinspektionen, Forskningsrådet för areella näringar och samhällsbyggande, Statens energimyndighet, Vägverket, Statens institut för kommunikationsanalys, Skogsstyrelsen, Verket för näringslivsutveckling, Verket för innovationssystem, Jernkontoret, Vattenfall AB, Stockholms kommun, Falu kommun, Sveriges kommuner och landsting, Svensk energi, Svensk fjärrvärme, Föreningen Sveriges skogsindustrier, Svenska petroleum institutet, AB Svensk leca, Cementa AB, Föreningen för gruvor, mineral – och metallproducenter i Sverige, Pilkington och Floatglas AB, Plast och Kemiföretagen, Swedisol, Svenska gasföreningen, Svenska kalkföreningen, Svenska renhållningsverksföreningen, Sveriges redareförbund, Trä- och möbelindustriförbundet, Danisco.