

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Betänkandet Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? (SOU:2017:83)

Fi2018/04173/S2

Sammanfattning

Konkurrensverket delar utredningens bedömning av lämpligheten och avstyrker förslaget om skatt på avfallsförbränning.

Konkurrensverket har inget att erinra mot att kväveoxidavgiften görs om till en skatt. Konkurrensverket tar inte ställning till den därvid föreslagna skattenivån, men förordar alternativet med lägre skattesats för internationellt konkurrensutsatt industri.

Konkurrensverket delar utredningens bedömning att en koldioxidskatt som kan komplettera EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS), skulle ha liten effekt på de fossila koldioxidutsläppen i Sverige och därför i nuläget inte bör införas.

Utredningen

Utredningen har behandlat tre av regeringen i direktiven utpekade åtgärder, nämligen skatt på avfallsförbränning, kväveoxidskatt samt kompletterande koldioxidskatt på el- och värmeproduktion inom ramen för EU:s utsläppshandels-system (EU ETS).

Utredningen lägger, i enlighet med sina direktiv, fram ett förslag om skatt på avfallsförbränning, men förordar inte att en sådan skatt ska införas. Utredningen menar att ekonomiska styrmedel bör sättas in så nära problemkällan som möjligt om dessa ska få avsedd effekt. Utredningen påpekar vidare att skattens utformning inte uppfyller principen om att förorenaren ska betala eftersom den inte skulle påverka beslut om produktdesign eller materialval för att underlätta materialåtervinning. För att öka materialåtervinningen krävs åtgärder högre upp i avfallshierarkin och tidigare i produkternas livscykel.

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 5 543
konkurrensverket@kkv.se

Utredningen har också haft i uppdrag att analysera om kväveoxidavgiften kan göras mer verkningsfull och samhällsekonomiskt effektiv, i första hand om den görs om till en skatt. Av utredningens analys framgår att nuvarande återföring av avgiften inte gynnar kostnadseffektiv reduktion av utsläppen. Principen om att förorenaren betalar uppfylls heller inte då dagens avgift på utsläpp av kväveoxider från energiproduktion innebär att vissa avgiftsskyldiga gör vinster på systemet. De företag som har lägre utsläpp av kväveoxid per producerad energienhet än genomsnittet av de avgiftsskyldiga får tillbaka mer pengar än de betalat in via avgiften.

När det gäller koldioxidskatten är utredningens slutsats att det nu inte behövs något nationellt styrmedel som förändrar kostnaden för utsläpp av koldioxid från el- och värmeproduktionsanläggningar inom EU:s system för handel med utsläppsätter (EU ETS).

Skatt på avfallsförbränning

Konkurrensverket anser att den föreslagna skatten på avfallsförbränning är konkurrensnedvidande. Tack vare ett stort fjärrvärmenät och energieffektiva avfallskraftvärmeverk har Sverige unika förutsättningar att utvinna energi ur importerat avfall. Sverige importerar flera miljoner ton avfall som används för energiåtervinning och säljer därmed en tjänst till andra länder inom avfallssektorn. Med nuvarande mottagningsavgifter så är export till Sverige ett ekonomiskt konkurrenskraftigt behandlingsalternativ för avfallsaktörer.

Om de svenska mottagningsavgifterna höjs eller påläggs en skatt, när man snart en prisnivå som gör att utländska avfallshanterare hittar mer kostnadseffektiva alternativ för behandling. Alternativen är inhemsk förbränning, förbränning i andra länder än Sverige eller deponering i det egna landet. Enligt utredningens analys skulle en höjd skatt på utsläpp från avfall som förbränns t.o.m. kunna leda till att import av avfallsbränsle helt upphör efter 2030. Konkurrensverket avstyrker därför förslaget.

Skatt på utsläpp av kväveoxider från förbränningsanläggningar

Utredningen anser att frågan om en avgift jämfört med en skatt på kväveoxider rymmer svåra avvägningar mellan styreffekt, kostnadseffektivitet och fördelningspolitiska konsekvenser. Utredningen väljer att ändå lägga fram ett beslutsunderlag som kan ligga till grund för eventuella framtida reformer av kväveoxidavgiften.

Utredningen har två alternativa förslag till utformning av en kväveoxidskatt. Det första alternativet är en enhetlig skatt på 50 kronor per kilo kväveoxider från förbränningsanläggningar för energiproduktion med en installerad tillförd effekt på 5 megawatt eller mer. Det andra alternativet är en differentierad skatt som

beaktar risken för kväveoxidläckage, där grundnivån är 50 kronor, men konkurrensutsatt industri bara betalar 20 kronor genom ett procentuellt avdrag i punkt-skattedeklarationen.

Konkurrensverket har inget att erinra mot att kväveoxidavgiften görs om till en skatt. Konkurrensverket har ingen uppfattning om vilken skattenivå som bör gälla, men förordar alternativet med lägre skattesats för internationellt konkurrensutsatt industri vid utformning av skatteförslaget. En uppenbar risk är annars att åtgärden inte får avsedd effekt genom att utsläppen endast flyttar utanför Sveriges gränser.

Koldioxidskatt inom EU ETS (el- och värmeproduktion)

Utredningens slutsats är att det nu inte behövs något nationellt kompletterande styrmedel. En skatt som kan komplettera kostnaden för utsläpp av koldioxid från el- och värmeproduktionsanläggningar inom EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS), skulle ha liten effekt på de fossila koldioxidutsläppen i Sverige.

Konkurrensverket instämmer i utredningens bedömning. Av utredningens analys framgår att det är för tidigt att nu ta ställning i denna fråga. Omställningen med att fasa ut kvarvarande användning av fossila bränslen i den svenska el- och värmeproduktionen pågår och nuvarande styrmedel ger tillräckliga incitament för att i god tid uppnå de nationella klimatpolitiska målsättningarna.

Avslutande kommentarer

Konkurrensverket vill avslutningsvis framhålla att utredningen saknar en helhetsanalys av de olika styrmedlen gällande koldioxid, kväveoxid respektive avfallsförbränning. I stället har varje styrmedel konsekvensanalyserats var för sig trots att de i de flesta fall berör samma förbränningsanläggningar som behöver hantera de samlade effekterna av olika styrmedel. För stort fokus har också riktats på att minska de svenska utsläppen trots att utsläppsproblemen gällande kväve- och koldioxid är gränsöverskridande och internationella. Det kan här konstateras att svensk el- och värmeproduktion har mycket låga specifika kväveoxidutsläpp och låga koldioxidutsläpp vid en europeisk jämförelse.

Detta yttrande har beslutats av stf. generaldirektören. Föredragande har varit sakkunnige Hedi Bel Habib.

Karin Lunning

Hedi Bel Habib