

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande över Naturvårdsverkets rapport Förslag till förändrad NOx-avgift

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller Naturvårdsverkets förslag att det undantag för sodapannor och lutpannor som finns i lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion ska tas bort och att tillgodoföringen¹ till systemet minskas från dagens 100 till 60 procent inklusive avdrag för administrativ kostnad.

Det föreslås också en övergångsperiod på fem år där soda- och lutpannor ska ingå i ett eget parallellt avgiftskollektiv för att sedan inkluderas i det ursprungliga kollektivet. Det uppges att de föreslagna ändringarna behöver införas snarast för att styrmedlet ska hinna få effekt innan 2030.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I rapporten anges att Naturvårdsverket har ett övergripande ansvar för att ta fram de förslag som behövs inför revideringen av det nationella luftvårdsprogrammet enligt Luftvårdsförordningen (2018:740). Det uppges att Naturvårdsverket utpekades i det första nationella luftvårdsprogrammet² som ansvarig myndighet för det åtgärds paket som omfattar minskade utsläpp av kväveoxider från industri och el- och fjärrvärmesektorn till 2030. Det uppges vidare att föreliggande rapport är den del av genomförandet som redovisar analys av och förslag till förändringar i NOx³-avgiften som kan bidra till ytterligare utsläppsminskningar av kväveoxider.

¹ I rapporten, s. 43, anges att "tillgodoförings-mekanismen innebär i praktiken en subventionering av produktion och energi, vilket kan motverka en utsläppsminskning. Minskad tillgodoföring skulle å andra sidan vara i enlighet med principen om att förorenaren betalar och också öka incitamenten att reducera utsläppen."

² Regeringsbeslut, 2019-03-28, Nationellt luftvårdsprogram, M2019/00243/KI

³ "Kväveoxid (NO_x) är det gemensamma samlingsnamnet för kvävemonoxid (NO) och kvävedioxid (NO₂) [och] används som ett kraftfullt oxidationsmedel i olika kemiska processer inom industrin." (Naturvårdsverkets webbplats, 2023-03-17, <https://utslappisiffror.naturvardsverket.se/sv/Amnen/Andra-gaser/Kvaveoxider/>).

I rapporten uppges vidare att enligt EU:s så kallade takdirektiv⁴ har samtliga medlemsländer inom unionen åtagit sig att minska sina utsläpp av svaveldioxid (SO₂), kväveoxider (NO_x), flyktiga organiska ämnen (NMVOC), ammoniak (NH₃) och små partiklar (PM_{2,5}) till 2020, 2025 och 2030. Åtaganden för 2020 och 2030 anges vara strikt bindande medan åtagandet för 2025 är ett indikativt mål som anger att utsläppen ska sjunka linjärt mellan 2020 och 2030. I rapporten anges vidare att det enligt den senaste utsläppsstatistiken och scenario för luftföroreningar behövs fler åtgärder och styrmedel genomföras för ammoniak och kväveoxider för att Sverige ska klara sina åtaganden. Övriga föroreningar uppges bedömas minska i tillräcklig takt för att uppnå åtagandena utan ytterligare åtgärd.

Som en del av genomförandet av direktivet uppges medlemsländerna ska ta fram nationella luftvårdsprogram som ska redovisa hur man avser att genomföra de åtgärder och styrmedel som behövs för att klara sina åtaganden. Regeringen anges ha beslutat om det första svenska luftvårdsprogrammet den 28 mars 2019. Programmet anges ha omfattat åtgärds paket för minskade utsläpp av ammoniak inom jordbruket, minskade utsläpp av kväveoxider inom vägtrafik, industri och el- och fjärrvärmesektorn. Programmen anges ska uppdateras minst vart fjärde år.

Utifrån regeringsbeslutet anges det framgå att åtgärder inom industri- och el- och fjärrvärmesektorn ska minska utsläppen av kväveoxider med ytterligare 5,6 kton år 2030 utöver nuvarande prognos. Hur stort behovet av utsläppsminskningar är uppges komma att uppdateras och revideras i början av 2023 då nästa utsläppsscenario rapporteras in till EU.

Soda- och lutpannor anges ha varit undantagna från NO_x-avgiften sedan styrmedlet infördes 1992. Få soda- och lutpannor hade då kontinuerlig mätning av NO_x. Dessutom anges det inte funnits en klar bild över hur den nyttiggjorda energin skulle bestämmas för dessa pannor. I dagsläget anges det vara en annan situation då nästan alla soda- och lutpannor har kontinuerlig mätning och dessutom att studier och rapporter visat hur den nyttiggjorda energin kan bestämmas från soda- och lutpannor.

En breddning av dagens avgiftssystem där soda- och lutpannor även ingår anges endast kräva en liten förändring i dagens regelverk. Genom att i lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion ta bort det undantag som finns för soda- och lutpannor uppges ungefär 30 ytterligare produktionsenheter som tillsammans står för nästan 9 kton NO_x-utsläpp att inkluderas i befintligt avgiftskollektiv.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen diskuteras en uppsättning möjliga styrmedel, bland annat: kväveoxidavgiften, viken infördes 1992; svavelskatt; Takdirektivet (som anger den högsta tillåtna nivå av nationella utsläpp för olika luftföroreningar); Industriutsläppsdirektivet (IED), vars huvudsakliga syfte anges vara att minska industrins påverkan på människors hälsa och miljö; Direktivet om medelstora förbränningsanläggningar (MCP); samt en uppsättning styrmedel med fokus på effekterna av luftföroreningar så som EU:s luftkvalitetsdirektiv.⁵

⁴ Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2016/2284 om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar.

⁵ Se sida 29-30 i remissen.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I rapporten anges att rådighet och förutsättningar av juridisk karaktär kan variera beroende på vilken typ av styrmedelsförändring som övervägs. Det anges att statsstödsreglerna ibland kan sätta begränsningar för utformning och förändring av stöd. Angående NOx-avgiftssystemet anges det redan funnits på plats när Sverige gick med i EU och att det räknas som ett befintligt undantag/stöd då det fanns innan EUF-fördraget trädde i kraft.

Det uppges vidare att artikel 1 c i procedurförordningen följer vid ändringar av stöd:

1. Villkorsändringar som skulle ha kunnat påverka kommissionens beslut om statsstöds godkännande är ett nytt stöd.
2. Ändringar av rent formell eller administrativ art är inte ett nytt stöd. Om förändringarna kan skiljas från det befintliga stödet är det bara förändringen som är ett nytt stöd.
3. En förlängning av ett stöd är alltid ett nytt stöd.
4. En budgetökning som är maximalt 20 procent betraktas inte som ett nytt stöd.
5. Även mer begränsande villkor för stödgivning, sänkt stödnivå eller en sänkning av de stödberättigande kostnaderna är ändringar som medför att det är fråga om ett nytt stöd (även om det i dessa fall är möjligt att göra en förenklad form av statsstödsanmälan).

I rapporten konstaterar Naturvårdsverket att de styrmedelsförändringar som diskuteras i föreliggande skrivelse kommer att behöva ses över på grund av statsstödsreglerna. Det anges vara en bedömningsfråga hur förändringarna ska klassificeras. Om de till exempel bedöms enligt punkt 5 innebär det en förenklad form av statsstödsanmälan. Ansökan om nytt undantag görs lämpligen bara för den styrmedelsförändring som föreslås, inte för hela avgiftssystemet som sådant. På detta sätt riskerar man inte avgiftens existerande undantag om förändringarna inte godkänns. I det fall Sverige vill göra en förändring bör en process om undantag lämpligen startas så tidigt som möjligt genom dialog med EU-kommissionen. På detta sätt kan en indikation på om samtliga eller delar av förändringarna är möjliga att genomföra eller inte, anger förslagsställaren.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

En övergångsperiod på fem år där soda- och lutpannor ingår i ett separat avgiftskollektiv föreslås. Förslagsställaren motiverar detta med att framhålla osäkerheter kring hur verkliga förutsättningar förhåller sig till antaganden och syftet att minska omfördelning av tillgodoförda medel mellan olika branscher.

Det anges vidare att ett separat system för soda- och sulfitpannor, där miljöavgiften enbart tillgodoförs samma typ av pannor under en övergångsperiod, ger dessa företag tid att anpassa deras verksamheter. Vidare uppges att när dessa pannor inkluderas i dagens NOx-avgiftskollektiv har alla aktörer haft ökade förutsättningar för anpassning och eventuell installering av reningsutrustning.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I rapporten anges att den påverkade branschen är verksamhetsutövare inom industri och el- och fjärrvärmesektorn.

Det uppges också att 26 sodapannor och tre lutpannor omfattas av förändringen.

Avseende storleken av de berörda verksamheterna anges att Naturvårdsverket har kännedom om att utsläppen från sodapannorna för närvarande är omkring 8,9 kton. Det uppges vidare att då storleken på nyttiggjord energi och specifikt utsläpp (kg NO_x/MWh nyttiggjord energi) för varje enskild panna inte är tillgänglig för de nya produktionsenheterna har det inte varit möjligt för Naturvårdsverket att i detalj beskriva nettokostnaden per enskild panna om undantaget tas bort. För att få en uppfattning om möjliga konsekvenser uppges vissa antaganden kunna göras för att konstruera ett räkneexempel.

Sodapannornas genomsnittliga specifika utsläpp har uppskattats till 0,20 kg NO_x/MWh nyttiggjord energi genom att Naturvårdsverket utgått från tillgängliga data för elva sodapannor där nyttiggjord energi har beräknats enligt metodik ur Värmeforsks rapport⁶. För tre av dessa pannor uppges Naturvårdsverket haft tillgång till samtliga data som behövs för att beräkna nyttiggjord energi och för åtta av pannorna har Naturvårdsverket i stället gjort antaganden för reduktionsvärmens. Baserat på detta uppskattas den samlade nyttiggjorda energin från sodapannorna till totalt 44 488 955 MWh.

Tabell 2 (s. 47 i rapporten) redogör för antalet enheter (pannor) per sektor. Där går att läsa att det totalt finns 381 enheter inom avgiftskollektivet, varav en majoritet, 249, återfinns inom el- och fjärrvärmesektorn. 42 enheter finns inom massa- och pappersindustrin, 15 inom kemiindustrin, 8 inom livsmedelsindustrin, 52 inom trävaruindustrin, 4 i metallindustrin och 8 enheter återfinns på raffinaderier. 26 sodapannor tillkommer genom remitterat förslag.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet hade föredragit om redogörelsen i denna del också innefattade antalet företag, utöver redogörelsen av antalet berörda enheter. Denna brist är dock inte så stor att redovisningen av antalet berörda företag blir bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Avseende de administrativa kostnaderna anges att nettokostnaden för alla sodapannor totalt kommer att ligga på 6,9 miljoner kronor med dagens nivå på tillgodoföring, vilket uppges motsvara den administrativa kostnaden.

En minskad tillgodoföring uppges öka den genomsnittliga nettokostnaden för samtliga branscher i avgiftssystemet. Det som avgör skillnaden på nettobeloppet mellan olika branscher anges vara dess specifika utsläpp, det vill säga hur mycket utsläpp de genererar i relation till nyttiggjord energi. Ett lågt specifikt utsläpp anges innebära att branschen som

⁶ Enligt förslagsställaren redogörelse "Standardmetod för beräkning av energibalans över sodapanna."

helhet är vinnare i systemet och vice versa. Enligt resultatredovisningen av NOx-avgiften för år 2020 anges raffinaderier haft det lägsta specifika utsläppet och trävaruindustrin det högsta. För sodapannorna ange förslagsställaren att de inte har lika detaljerade uppgifter om nyttiggjord energi per produktionsenhet utan endast uppskattningar på en kollektiv nivå.

För det befintliga avgiftskollektivet, år 2020, uppges de totala inbetalda avgiftsmedlen vara omkring 526 miljoner kr. Efter avdrag på 1,55 procent (motsvarar ca 8,2 miljoner kr) för administration, fördelades ca 518 miljoner kr tillbaka till avgiftskollektivet via tillgodoföringen. Det uppges vidare att med en total nyttiggjord energi på ca 63 160 000 MWh, så tillgodofördes 8,202 kr/MWh. Förslagsställaren uppger att ett räkneexempel kan utgå från uppgifterna för 2020, då skulle en sänkt tillgodoföring från knappt 100 till 60 procent minska beloppet som fördelades tillbaka till det ursprungliga avgiftskollektivet från 518 till 311 miljoner kr, dvs. en minskning med omkring 207 miljoner kr och tillgodoföringen skulle motsvara 4,921 kr/MWh. Det genomsnittliga viktade nettobeloppet för det befintliga kollektivet uppges motsvara -20,5 kr/kg NOx.

Vid en minskad tillgodoföring uppges återförda medel inom det nya kollektivet för sodapannor reduceras med 175 miljoner kr, dvs. från 438 till 263 miljoner kr. Även här anges ett avdrag om 1,55 procent för administration kunna göras, vilket uppges motsvara en uppskattad kostnad på ca 6,9 miljoner kr. Kostnaden för det nya kollektivet vid en sänkt tillgodoföring till 60 procent anges motsvara ett genomsnittligt viktat nettobelopp på -20,5 kr/kg NOx. Detta anges vara i princip samma nivå som för det befintliga avgiftskollektivet.

Den samlade ökade styrmedelskostnaden som följer av förslaget för berörda verksamhetsutövare uppskattas till omkring 389 miljoner kr. För det ursprungliga kollektivet blir den ökade kostnaden 207 miljoner kronor per år, exklusive administrativ kostnad. För det nya kollektivet, sodapannorna, blir den ökade kostnaden 182 miljoner kronor per år, inklusive administrativ kostnad då dessa inte har omfattats av avgiftssystemet tidigare.

I konsekvensutredningen anges att förslaget också medför att berörda företag behöver utföra kontinuerliga mätningar av kväveoxidutsläpp. Det anges finnas en möjlighet att i stället för mätning använda ett schablonvärde men att det värdet är satt relativt högt för att premiera kontinuerliga mätningar. Det anges vidare att en majoritet av soda- och lutpannor i dagsläget redan utför kontinuerliga mätningar av kväveoxider enligt andra regelverk, såsom direktivet för industriutsläpp. Därmed gör Naturvårdsverket bedömningen att konsekvenserna av krav på kontinuerliga mätningar endast medföra mindre kostnader för aktörerna.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen av de administrativa kostnaderna är tämligen svårnavigerade och redogörelsens tekniska karaktär gör att det är svårt att särskilja vilka tillkommande kostnader som är styrmedelskostnader och vilka tillkommande kostnader som hänförs administrationen av avgifterna. Det hade även bidragit till redogörelsens läsbarhet om den administrativa kostnaden, om än genom ett räkneexempel eftersom faktiskt uppgifter verkar saknas, delats upp per verksamhet, företag eller berörd enhet.

Regelrådet hade föredragit en redovisning som liknar den förslagsställaren presenterar avseende de administrativa kostnader förslaget bedöms medföra för Naturvårdsverket (s. 53 i rapporten).

Regelrådet finner redovisningen av administrativa kostnader bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren framhåller att borttagandet av undantaget för soda- och lutpannor även innebär att medel i viss utsträckning kommer att omfördelas mellan olika branscher, där branscher med låga specifika utsläpp generellt är vinnare. I tabell 2 (s.60 i rapporten) anges hur de specifika utsläppen varierar mellan branscher. Förslagsställaren poängterar att det också finns stora variationer också inom branscher. Det genomsnittliga specifika utsläppet för hela kollektivet anges vara 0,167 kg/MWh. I tabellen framgår att sodapannornas specifika utsläpp ligger något över det ursprungliga kollektivets genomsnittliga specifika utsläpp men är lägre än trävaruindustrin och de pannor från massa- och pappersindustrin som idag omfattas av avgiften.

Vidare anges att övriga aktörer som idag redan omfattas av avgiften initialt inte kommer att påverkas av förändringen då de nya pannorna föreslås ingå i ett eget avgiftskollektiv under en övergångsperiod på fem år. När de båda kollektiverna slås samman anges tillgodoföringen fördelas mellan aktörerna komma att påverkas. Exakt hur stor denna påverkan blir och vilka aktörer som blir nettovinnare respektive nettoförlorare i systemet anges vara svårt att utvärdera innan det finns tillgänglig information om hur de nya aktörerna kommer att agera under övergångsperioden (exempelvis i vilken utsträckning de kommer införa utsläppsminskande åtgärder). Osäkerheter finns som nämnts ovan exempelvis kring nivå på utsläpp, nyttiggjord energi och marginalkostnader för utsläppsminskning. Med de antaganden som använts i räkneexemplet ovan uppges antyda att en viss omfördelning av tillgodoföringsbeloppet, där sodapannorna blir nettoförlorare. Naturvårdsverket anmärker dock att det går att notera att sodapannornas specifika utsläpp enbart är något högre än det genomsnittliga specifika utsläppet för det ursprungliga kollektivet.

En minskad tillgodoföring uppges komma att minska skillnaden mellan de största nettovinnarna och nettoförlorarna i systemet samtidigt som det ger en ökad generell styreffekt. I tabell 3 (s. 50) går det att utläsa att det blir det en mindre spridning i nettobelopp mellan branscherna när man minskar tillgodoföringen till systemet.

Kostnaderna för styrmedlen uppges företagen också kunna hantera genom en höjning av priser på företagens produkter. Beroende på hur marknaden ser ut, konkurrensförhållanden etc., som beskrivits i problemanalysen, anges förutsättningarna för detta variera på företags- respektive branschnivå.

El- och fjärrvärmesektorn, där energiproduktion kan ses som huvudverksamhet, uppges stå för 65 procent av enheterna som omfattas av dagens avgiftssystem. De anges, totalt sett, vara nettovinnare idag men det anges finnas både nettovinnare och de som har negativa nettobelopp inom branschen. En minskad tillgodoföring anges komma att leda till ökade kostnader för branschen. Beskrivningen av sektorn i problemanalysen antyder att det på marknaden kan finnas visst utrymme för prishöjningar. En sådan kostnadsökning i sektorn anges kunna öka konkurrensen från andra uppvärmningsformer. Effekten på konkurrenskraften bedöms därför av Naturvårdsverket vara begränsad, även om påverkan anges kunna variera beroende på anläggningarnas lokala förutsättningar

Det anges vidare att trävaruindustrin under 2020 hade det högsta specifika kväveoxidutsläppet (0,304 kg/MWh) och, tillsammans med massa- och pappersindustrin, tillhörde branscherna med de största negativa nettobeloppen (och betalade därmed in mest till avgiftssystemet). En minskad tillgodoföring uppges komma att leda till ökade kostnader för de branscher inom industrisektorn som omfattas av avgiften idag. Påverkan av en

styrmedelsförändring uppges komma att variera då dessa branscher har som verksamhet att producera en mängd olika produkter med stor variation i förutsättningar för lönsamhet, konkurrens samt införande av tekniska lösningar för utsläppsreduktion etc. Som i viss mån beskrivits i problemanalysen uppges att det i industrin i vissa fall kan finnas begränsat utrymme för prishöjningar. Särskilt i branscher där det är stor internationell konkurrens uppges det vara svårare att höja priser på varor och tjänster som en följd av kostnadsökningar.

Naturvårdsverket anges att en särskild aktörsanalys genomförts för den bransch där soda- och lutpannor ingår dvs. massa- och pappersindustrin. En slutsats från denna anges vara att massa- och pappersindustrin agerar på en global marknad och är en konkurrensutsatt bransch. I analysen konstaterades även att massa- och pappersindustrin de senaste åren haft en relativt god lönsamhet, men att lönsamheten har varierat en hel del både över tid och beroende på typ av verksamhet. Det anges även finnas andra faktorer som gör att en prissättning inte ensamt är avgörande när det gäller risk för läckage. Exempelvis bedöms tillgången på högkvalitativ råvara vara en av svenska bruks största konkurrensfördelar, särskilt för de som själva äger skogen (ofta större bolag). Vidare anges att eftersom råvarukostnaden står för ca 70–80 procent av produktionskostnaden har detta stor betydelse. Andra omvärldsfaktorer som har betydelse för branschens konkurrenskraft uppges vara exempelvis framtida användning av biomassa, krav på avverkning, ändrade konsumtionsmönster och framtida elpriser.

Regelrådet finner redovisningen förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I rapporten konstaterar Naturvårdsverket att de styrmedelsförändringar som diskuteras kommer att behöva ses över med avseende på statsstödsreglerna. Naturvårdsverkets bedömning uppges vara att föreslagen förändring möjligen kan klassas som en förenklad statsstödsanmälan.

Det anges också att skärpta NO_x-styrmedel kan medföra vissa sidoeffekter. Vidtagande av åtgärder för att minska NO_x-utsläpp uppges exempelvis kunna innebära att andra utsläpp ökar. Vid installation av t.ex. SNCR och SCR⁷, uppges det i vissa fall medföra att utsläpp av lustgas och ammoniak ökar. Det anges även att elförbrukning kan öka vid drift av reningsutrustning i vissa fall, vilket potentiellt kan öka utsläpp av luftföroreningar och växthusgasutsläpp. Förslaget bedöms dock inte medföra några betydande utsläpp av växthusgaser eller andra luftföroreningar.

Regelrådet finner redovisningen förslagets påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren berör möjliga justeringar av styrmedel för att reducera gränsdragnings-effekter. Det anges att det i den nuvarande konstruktionen av avgiftssystemet finns en risk att aktörer som bygger nya mindre pannor under gränsvärdet för avgiftsskyldighet gynnas i

⁷ Selektiv icke-katalytisk reduktion (SNCR) respektive Selektiv katalytisk reduktion (SCR) är olika reningstekniker för sodapannor.

relation till större pannor. Därmed anges det finnas en risk att aktörer väljer att bygga mindre pannor för att inte nå upp till gränsvärdet 25 GWh som är gränsen för när avgiftsskyldighet inträffar. När man väl uppnår gränsvärdet anges att alla utsläpp (dvs inte bara de som uppstår över 25 GWh) behöva betalas. I Naturvårdsverkets rapport från 2014⁸ föreslås ett fritak:

För gränsvärdet på 25 GWh innebär det i dagens system t.ex. att avgiftens storlek för en produktionsenhet på 26 GWh blir 25 gånger större än om avgiften skulle betalas enbart för den produktion som överstiger 25 GWh. Även om hänsyn tas till återföringen är incitamenten för de taktiska övervägande som nämns ovan betydligt starkare vid gällande regler i avgiftssystemet än om avgiften skulle betalas först när avgiften uppnår gränsvärdet. Detta löser både behovet av undantag för mindre pannor samtidigt som snedvridande effekter runt fritaket undviks.

Där anges att fritaket skulle gälla för produktion upp till 25 GWh och innebära att alla produktionsenheter som blir avgiftsskyldiga får en reduktion av avgiften utifrån genomsnittsutsläppet för producerad (nyttiggjord) energi i hela avgiftssystemet. En sådan konstruktion anges kunna motverka att företag med relativt höga genomsnittsutsläpp i avgiftssystemet får ett högre fritak än övriga. Detta uppges kunna mildra en del av de effekter som upplevts som snedfördelande och orättvisa inom avgiftssystemet. Fritaket uppges ha konstruerats för att minska incitamentet för verksamhetsutövare att, av ekonomiska skäl, hålla sig utanför systemet och skulle även kunna underlätta införande av en sänkt återföring. Förslagsställaren anger att ett fritak skulle kunna införas gradvis under t.ex. en fyraårsperiod.

Om en skatt skulle införas har Naturvårdsverket även utrett möjligheten till införande av ett grundavdrag inom ramen för SOU 2017:83⁹. Grundavdraget uppges syfta till att minska skillnaden i beskattningen mellan pannor med en installerad tillförd effekt över 5 MW och pannor med en installerad tillförd effekt under 5 MW. En tanke bakom grundavdraget är att eftersträva likabehandling mellan olika producenter och produktionssätt i beskattningen och vara förenlig med EU-rätten. I föreliggande rapport uppges förslagsställaren att grundavdrag, enligt SOU:n, lämpligen skulle uppgå till 20 800 kronor per månad för de som har 50 kr/kg NOx i skatt och ett grundavdrag på 8 300 kronor per månad för de som har 20 kr/kg NOx i skatt.

Regelrådet för följande bedömning. Redogörelsen i rapporten för möjliga undantag är positiv. Regelrådet kan dock inte utläsa några tydliga motiveringar kring varför övervägda sätt att undanta mindre verksamheter inte inkluderats i Naturvårdsverkets förslag till ändringar. Denna brist anses dock inte vara så alvarlig att bedömningspunkten ska anses bristfälligt redovisad.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

⁸ Naturvårdsverket. 2014, s. 53. *Ändring av kväveoxidavgiften för ökad styreffekt – redovisning av ett regeringsuppdrag*, NV rapport 6647.

⁹ SOU 2017:83 *Brännheta skatter” Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas?* <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2017/11/sou-201783/>

Sammantagen bedömning

Regelrådet gör bedömningen att alla delaskpekter utom redovisningen av administrativa kostnader är godtagbart redovisade. Denna brist borde dock kunna åtgärdas genom en del enkla förtydliganden (se Regelrådets bedömning, s. 6).

Konsekvensutredningens läsbarhet, utifrån Regelrådets perspektiv, hade stärkts något om den följde konsekvensutredningsförordningens ordning och om rubriksättningen gjorts därefter. Rapportens har ett relativt tekniskt språk som gör att viss information riskerar att vara svår att utläsa. Trots detta är konsekvensutredningen sammantaget väl genomförd.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 22 mars 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Stig-Dennis Nyström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Stig-Dennis Nyström
Föredragande