



Beslut vid regeringssammanträde den 13 november 2008.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska utreda om en skatt på fluorerade växthusgaser bör införas. Utredningen bör ta sin grund i det förslag som lagts fram av Klimatberedningen. Utredaren ska dock förutsättningslöst utreda om en skatt är det mest lämpliga styrmedlet för att minska utsläppen av dessa växthusgaser och, om så är fallet, lämna förslag på hur den ska utformas.

Utredningsarbetet ska vara avslutat senast den 30 juni 2009.

Bakgrund

En beskattning av vissa fluorerade växthusgaser diskuterades redan av Miljöavgiftsutredningen i slutbetänkandet Sätt värde på miljön! – Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel (SOU 1990:59). Det var dock då fråga om HCFC-föreningar (ofullständigt halogenerade klorfluorkarboner), som hade en skadlig inverkan på det skyddande ozonskiktet i atmosfären. Dessa ämnen har med tiden kommit att avvecklas.

De tidigare aktuella HCFC-föreningarna har delvis ersatts av mindre miljöfarliga fluorföreningar. Det gäller t.ex. HFC-föreningar (vätefluorkarboner), PFC-föreningar (perfluorkarboner) och svavelhexafluorid. Dessa kvarvarande fluorföreningar har dock en stark växthuseffekt.

En successiv avveckling pågår också av dessa fluorföreningar. Grunden för detta arbete utgörs av regleringar på EU-

nivå avseende förbud och begränsningar av dessa föreningar för vissa användningsområden genom dels Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/40/EG av den 17 maj 2006 om utsläpp från luftkonditioneringssystem i motorfordon (EUT L 161, 14.6.2006, s. 12, Celex 32006L0040), dels Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 842/2006 av den 17 maj 2006 om vissa fluorerade växthusgaser (EUT L 161, 14.6. 2006, s. 1, Celex 32006R0842).

De fluorerade gaserna används bland annat som köldmedium i små kylsystem i t.ex. butiker, restauranger och bilar. Andra vanliga användningsområden är i värmepumpar, som är en expansiv sektor, och som drivgaser till sprejer och för skumning av plaster inom industrin. Från dessa användningsområden läcker fluorerade växthusgaser regelmässigt och utsläpp förekommer också vid magnesiumjutning och aluminiumtillverkning. Gaserna svarar för knappt två procent av de totala svenska utsläppen av växthusgaser.

Klimatberedningen föreslår i sitt betänkande Svensk klimatpolitik (SOU 2008:24) att en skatt införs på vissa fluorerade växthusgaser. Skälet är att dessa gaser har en stark växthus-effekt när de kommer ut i atmosfären och att det finns möjligheter att ersätta en del av dem med andra köldmedier eller med andra tekniska lösningar som minskar utsläppen. Förslaget är baserat på Naturvårdsverkets och Energimyndighetens underlag för utvärdering av klimatpolitiken vid kontrollstation 2008. En skatt skulle innebära att också utsläpp av fluorerade växthusgaser, i likhet med utsläpp av koldioxid, omfattas av ett ekonomiskt styrmedel.

Redan på grund av de gemensamma EU-regler som nu har införts, med bl.a. begränsningar av områden där fluorerade växthusgaser används, uppskattar Klimatberedningen att de årliga utsläppen av fluorerade gaser kommer att minska från dagens nivå på 1,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter till drygt 0,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2020. Bedömningen görs att en ytterligare reducering med 0,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter är möjlig om en nationell skatt införs på de aktuella gaserna. Detta motsvarar 0,4 procent av de totala svenska utsläppen av växthusgaser.

Klimatberedningen har ansett att en naturlig utgångspunkt för en skatt på de fluorerade gaserna är att utgå från den koldioxidskatt som gäller för fossila bränslen. Skattesatsen har i Klimatberedningens beräkningar satts på en nivå som motsvarar den reducerade koldioxidskatten för den industri som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter. En bedömning av hur många koldioxidekvivalenter per kilogram gas som de olika fluorerade gaserna motsvarar, finns i den tidigare nämnda EG-förordningen om vissa fluorerade växthusgaser och grundas på beräkningar av FN:s klimatpanel (IPCC).

Uppdraget

Sverige och andra länder står inför stora utmaningar inom klimatområdet. Dessa utmaningar måste tacklas gemensamt, effektivt och utan dröjsmål. Omfattande minskningar av utsläppen av växthusgaser krävs för att minska risken för farlig klimatpåverkan. Miljöskatter och andra ekonomiska styrmedel är av central betydelse för att målen på klimatområdet ska kunna nås. Det är angeläget att dessa styrmedel utformas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

En särskild utredare bör tillkallas med uppdrag att utreda om en skatt på fluorerade växthusgaser bör införas. Regeringen anser att Klimatberedningens förslag om en sådan skatt är intressant och bör övervägas vidare. Utredningen bör därför ta sin grund i detta förslag. Utredaren ska dock förutsättningslöst utreda om en skatt är det mest lämpliga styrmedlet för att minska utsläppen av de aktuella växthusgaserna och, om så är fallet, lämna förslag på hur den ska utformas.

Det finns ett antal frågor som behöver analyseras närmare. En sådan fråga är vilka fluorerade växthusgaser som bör omfattas av skatten. Vidare bör närmare undersökas vilka varugrupper och företag som berörs, vilka som bör vara skattskyldiga samt konsekvenser för berörda företag av en sådan skatt. De statsstödsrättsliga aspekterna ska beaktas vid analysen. Även effekterna på marknaderna för de produkter där fluorerade växthusgaser ingår, som t.ex. värmepumpar, bör belysas. Det EG-rättsliga arbetet med inriktning på att minska utsläppen av

fluorerade växthusgaser bör följas och utredaren bör beakta möjligheterna att åstadkomma motsvarande nationella utsläppsminskningar genom en ökad harmoniserad EG-reglering på området.

Vidare bör nivån på skatten utredas på ett förutsättningslöst sätt. Om utgångspunkten är den nuvarande koldioxidskatten, finns det anledning att överväga om den generella koldioxidskattenivån (som år 2008 motsvarar 101 öre per kg koldioxid) bör användas, eller om en nedsatt skattenivå bör tillämpas. Nivån bör undersökas utifrån kriterierna för regeringens värdering av minskade utsläpp av växthusgaser inom olika sektorer. Hänsyn bör tas till riskerna av att åtgärderna leder till att verksamheter och därmed utsläpp av växthusgaser flyttar på ett sådant sätt att de globala utsläppen inte minskar utan till och med ökar.

För export, återvinning och destruktion behöver en särskild analys göras av vilka företag som berörs och om det finns behov av ett återbetalningssystem för sådana verksamheter. En skatt på fluorerade gaser finns redan i Danmark och Norge och dessa länders erfarenheter bör tas till vara.

Utredaren ska, mot bakgrund av sin analys av ovanstående frågor, överväga om en skatt är det mest lämpliga styrmedlet för att minska utsläppen av fluorerade växthusgaser på ett kostnadseffektivt och administrativt enkelt sätt, samtidigt som rimliga kontrollmöjligheter ges.

Om en skatt bedöms vara det lämpligaste styrmedlet, ska utredaren presentera ett förslag på hur en sådan skatt tekniskt ska utformas och ska således lämna de förslag till författningsreglering som övervägandena ger upphov till.

Utredaren ska utforma förslaget så att företagens administrativa kostnader kan hållas så låga som möjligt. Utredaren ska redovisa sin samlade bedömning av förslagets förenlighet med EG-rätten.

Redovisning av uppdraget

Utredaren ska redovisa resultatet av sitt arbete senast den 30 juni 2009.

(Finansdepartementet)