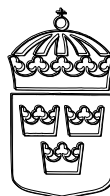


# Kommittédirektiv



Utredning om ekonomiska styrmedel för el-  
och värmeproduktion inom EU ETS och  
ekonomiska styrmedel för avfallsförbränning

---

**Dir.**  
**2016:34**

Beslut vid regeringssammanträde den 2 juni 2016.

## Sammanfattning

En särskild utredare ska se över förutsättningarna för avfallsförbränning samt analysera behovet av att införa skatt på förbränning av avfall. Syftet är att uppnå en mer resurseffektiv och giftfri avfallshantering i enlighet med avfallshierarkin och regeringens ambition om att Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer. Utredaren ska även se över om kväveoxidavgiften kan göras mer verkningsfull ur miljösynpunkt och samhällsekonomiskt effektiv, i första hand genom att den görs om till en skatt. Utredaren ska också lämna förslag på hur prissignalen på utsläpp av fossil koldioxid inom EU:s system för handel med utsläppsätter kan kompletteras med andra ekonomiska styrmedel vad gäller el- och värmeproduktion. Sådana styrmedels inverkan på förutsättningarna för att säkerställa en trygg el- och värmeförsörjning i hela landet ska då beaktas.

I utredningen ingår att göra en grundläggande analys av förutsättningarna för avfallsförbränning i Sverige och analysera hur avfallsförbränning och avfallsimport påverkas av befintliga ekonomiska styrmedel, rådande EU-reglering för avfall och avfallstransporter samt branschspecifika förhållanden. I analysen ingår även att göra en kartläggning av andra EU-medlemstaters och Norges skatter och ekonomiska styrmedel på avfallsförbränningsområdet. Dessa länders erfarenheter bör tas till vara.

Utifrån slutsatserna av analysen ska utredaren bedöma behovet och lämpligheten av förändringar av kväveoxidavgiften, energi- och koldioxidskatterna samt införandet av skatt på förbränning av avfall och vilka avfallsströmmar som i så fall bör omfattas. En utgångspunkt vid bedömning av skatt på förbränning av avfall bör vara att biobränslen, enligt definition i förordningen (2011:1480) om elcertifikat, och avfall från pappers- och massaindustrin eller trämekanisk industri som omhändertas i interna processer inte bör omfattas. Denna utgångspunkt gäller dock inte eventuella förändringar av kväveoxidavgiften. Behovet av att beakta systemeffekter och risken för snedvridningar av konkurrensvillkor bör vägas in i bedömningen liksom vikten av att EU:s regler om statligt stöd efterföljs. Tidigare erfarenheter i Sverige och andra länder bör tas tillvara. Analysen bör även belysa hur avfallsförbränningsanläggningar påverkas om de inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter, förkortat EU ETS, efter 2020.

Om utredaren bedömer det lämpligt att införa en skatt eller annat ekonomiskt styrmedel eller att förändra ett befintligt ekonomiskt styrmedel, ska utredaren presentera förslag på hur en sådan skatt eller ett sådant styrmedel tekniskt ska utformas och lämna författningsförslag. Utredningen ska också bedöma vilken skattenivå som i så fall är lämplig med hänsyn till de styreffekter som bör uppnås. Utgångspunkten är att en ny skatt eller förändrat ekonomiskt styrmedel bör vara samhällsekonomiskt effektivt samt kostnadseffektivt och innebära så låga administrativa kostnader som möjligt. Reglerna ska vara enkla att tillämpa och kontrollera och ska inte medföra gränshandelsproblem, statsstödsproblem eller på annat sätt stå i strid med EU-rätten eller Sveriges internationella åtaganden. Inga författningsförslag på förändringar av regelverken kring elcertifikatsystemet eller EU ETS ska läggas fram. Utredaren ska redovisa en samhällsekonomisk konsekvensanalys av förslagen inklusive miljö- och hälsoeffekter och offentligfinansiella effekter.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2017.

## Bakgrund

### *Sveriges miljö-, klimat och energimål*

Det övergripande målet för den svenska miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Detta s.k. generationsmål har utvecklats av riksdagen 2010 (se prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377).

Under Generationsmålet finns ett antal strecksatser varav i första hand följande kan påverkas av avfallshantering och förbränning:

- Människors hälsa utsätts för minimal negativ miljöpåverkan samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas.
- Kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen.
- En god hushållning sker med naturresurserna.
- Andelen förnybar energi ökar och att energianvändningen är effektiv med minimal påverkan på miljön.
- Konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

Riksdagen har också beslutat om 16 miljö kvalitetsmål som utgör stommen i den svenska miljöpolitiken. Avfallshantering sorterar i första hand under miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* men påverkar även flera andra miljö kvalitetsmål, t.ex.:

- Begränsad klimatpåverkan
- Frisk luft
- Ingen övergödning
- Bara naturlig försurning
- En giftfri miljö

Till miljö kvalitetsmålen finns en rad preciseringar och etappmål som har bäring på avfallshantering, t.ex. preciseringen hållbar avfallshantering under *God bebyggd miljö och etappmålet* under miljö kvalitetsmålet *En giftfri miljö* om giftfria och resurseffektiva kretslopp.

Världens länder har enats om att den globala medeltemperaturens ökning ska begränsas till väl under två grader och att man ska sträva efter 1,5 grader. Detta ställer krav på skärpta ambitioner globalt inom klimatpolitiken. Regeringen har ambitionen att Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer. Energisystemet ska på sikt bestå av 100 procent förnybar energi.

Energipolitiken är en fundamental del av byggandet av ett hållbart samhälle. Det är samtidigt viktigt för bl.a. företagen att det finns god och tillförlitlig tillgång på el till konkurrenskraftiga priser.

Genom riksdagens beslut om propositionerna En sammanhållen klimat- och energipolitik (prop. 2008/09:162 och 2008/09:163) har följande mål för klimat och energipolitiken till 2020 ställts upp:

- Andelen förnybar energi år 2020 ska vara minst 50 procent av den totala energianvändningen.
- Andelen förnybar energi i transportsektorn ska vara minst 10 procent.
- Energianvändningen år 2020 ska vara 20 procent effektivare.
- Minska utsläppen av växthusgaser utanför den handlande sektorn med 40 procent till 2020 jämfört med 1990-års nivå.

#### *Avfallshierarkin är utgångspunkten i EU:s regler om avfall*

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv, förkortad avfallsdirektivet, är infört i svensk rätt i framförallt miljöbalken (1998:808) och avfallsförordningen (2011:927). I direktivet finns bl.a. den s.k. avfallshierarkin som anger den prioriteringsordning för politik och lagstiftning som medlemsstaterna ska ha avseende förebyggande och behandling av avfall. Andra relevanta bestämmelser finns även i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall (avfallstransportförordningen).

Avfallshierarkin innebär att man helst ska förebygga avfall, i andra hand förbereda det för återanvändning, i tredje hand materialåtervinna det, i fjärde hand återvinna det och i sista hand bortskaffa det. Ordningen gäller under förutsättning att det är miljömässigt motiverat och ekonomiskt rimligt. Regeringen beslutade den 21 april 2016 om en proposition med förslag att ytterligare förtydliga avfallshierarkin i miljöbalken (proposition 2015/16:166).

Förbränning av avfall kan betraktas antingen som energiåtervinning eller som bortskaffande av avfallet beroende på nyttiggörandet av den frigjorda energin vid i förbränningen. Avfallsförbränning i de svenska avfallsförbränningsanläggningarna klassas med stor marginal som energiåtervinning. De anläggningar som är utformade för kraftvärmeproduktion uppfyller också energieffektiviseringsdirektivets kriterier för högeffektiv kraftvärme.

Europeiska kommissionen presenterade den 2 december 2015 ett meddelande om cirkulär ekonomi. Meddelandet innehåller två delar: en handlingsplan för cirkulär ekonomi samt en del med ett nytt avfallspaket med förslag på revideringar av sex direktiv på avfallsområdet bl.a. ramdirektivet om avfall samt direktiv om förpackningar, deponering, fordonbatterier och uttjänt elektronik.

Europeiska kommissionen har aviserat att den under 2016 avser att presentera ett meddelande om avfall och energi, inom ramen för arbetet med Energiunionen. Meddelandet bedöms ha sin utgångspunkt i energieffektivisering – hur EU kan få ut mer energi av mindre avfall – men även i en fungerande inre marknad för avfall.

#### *Internationella åtaganden för utsläpp av kväveoxider*

Sverige har åtagit sig att minska utsläppen av bl.a. kväveoxider i det reviderade Göteborgsprotokollet under FN:s luftvårdskonvention. För närvarande pågår förhandlingar i Europeiska kommissionen och Europaparlamentet kring ett nytt takt direktiv som sätter utsläppstak för en rad luftföroreningar. En stor utmaning för Sverige kommer att bli hur

reduktionsnivån för kväveoxider ska nås. Sverige kommer att behöva genomföra ytterligare utsläppsminskningar för bl.a. kväveoxider till 2030. Enligt Naturvårdsverkets regeringsuppdrag inför förhandlingarna (Skrivelse 2013-04-01, Underlag inför förhandlingarna om översyn av EU:s luftvårdspolitik) finns nästan hälften av den tillgängliga potentialen för reduktionen av kväveoxidutsläpp bland förbränningstekniska åtgärder.

#### *Ekonomiska styrmedel som påverkar avfallsförbränning*

Det finns i dag en rad ekonomiska styrmedel som påverkar samhällets hantering av avfall och val av behandlingsmetod. De som är relevanta för avfallsförbränning är i första hand kopplade till el- och värmeproduktion.

#### Energi- och koldioxidskatt

Lagen (1994:1776) om skatt på energi, förkortad LSE, reglerar skatter på bränslen och elektrisk kraft. Skattereglerna är anpassade till energiskattedirektivet (rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av EU-ramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet). Direktivet innehåller bestämmelser om vad som ska beskattas och hur detta ska ske. Grundregeln i såväl energiskattedirektivet som i LSE är att bränslen och elektrisk kraft ska beskattas. Av olika skäl kan viss användning av dessa energislag undantas från beskattning, antingen genom tvingande unionsrättslig reglering eller genom att medlemsstaterna ges en möjlighet till detta.

De bränslen som omfattas av energiskattedirektivet svarar för den helt övervägande delen av den totala bränsleförbrukningen inom EU.

Medlemsstaterna får även beskatta bränslen som inte omfattas av energiskattedirektivet. Beskattningen av sådana bränslen har då inga unionsrättsliga skatteregler som lägger ramen för beskattningen. Däremot bör noteras att all nationell beskattning, oavsett om det finns bestämmelser i ett EU-direktiv

eller inte, måste vara utformad så att den inte kommer i konflikt med EU-rätten.

Den 1 juli 2006 infördes en nationell skatt i form av energiskatt och koldioxidskatt på fossilt kol i visst hushållsavfall som förbränns, förkortad avfallsförbränningsskatten, (prop. 2005/06:125, bet. 2005/06:SkU33, rskr. 2005/06:352) i LSE. I april 2008 tillsattes ASKA-utredningen för att förutsättningslöst analysera avfallsförbränningsskatten. ASKA-utredningen föreslog i betänkandet Skatt i retur (SOU 2009:12) att avfallsförbränningsskatten skulle slopas och så skedde också fr.o.m. den 1 oktober 2010. Motiven till att avfallsförbränningsskatten avskaffades var att skatten endast hade en obetydlig styreffekt och att den hade brister ur redovisnings- och kontrollsynpunkt. Den styreffekt som uppnåddes med skatten var enligt utredningen att skattepliktigt hushållsavfall av skatteskal transporterades till förbränning i kraftvärmeanläggningar medan avfall som inte var skattepliktigt transporterades till anläggningar för värmeproduktion. Detta innebar att avfallsförbränningsskatten gav upphov till icke önskvärda skattemässigt drivna avfallstransporter. Utformningen av skatten innebar också att träavfall som hushållen sorterat ut träffades av skatten, trots att det inte hade något fossilt innehåll. Av utredningen framgår också att avfallsförbränningsskatten inte hade någon mätbar effekt på utsläppen av koldioxid.

#### EU:s system för handel med utsläppsrätter

Förbränning av bränsle i anläggningar med en installerad kapacitet över 20 megawatt omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter, förkortat EU ETS, enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, kallat handelsdirektivet. Direktivet är genomfört i svensk lagstiftning genom lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter. I Sverige omfattas även mindre anläggningar anslutna till fjärrvärmenät med en total kapacitet

över 20 megawatt. Anläggningar som förbränner avfall i huvudsakligt syfte att producera energi (avfallsenergi-anläggningar) omfattas också enligt den nuvarande svenska tolkningen av EU-rätten. Om det huvudsakliga syftet är att destruera avfall omfattas anläggningen inte av EU ETS. Från och med 2013 omfattas därmed de flesta svenska anläggningar som förbränner avfall av handelssystemet EU ETS. Flera medlemsstater har dock gjort en annan tolkning och inte inkluderat liknande anläggningar i EU ETS. Förbränningsanläggningar som ingår i EU ETS måste uppfylla vissa krav på mätning av mängden koldioxid av fossilt ursprung som släpps ut.

Grundprincipen är att anläggningar inom EU ETS får nedsatt energi- och koldioxidskatt. Bränsle som används för värmeproduktion i kraftvärmeanläggningar inom EU ETS befrias från hela koldioxidskatten och 70 procent av energiskatten. För bränsle som förbrukas i fjärrvärmeanläggningar inom EU ETS tas full energiskatt ut. Sådan användning befrias dock från 20 procent av koldioxidskatten.

#### Kväveoxidavgiften

Kväveoxidavgiften infördes 1992 och är ett ekonomiskt styrmedel med syfte att minska kväveoxidutsläppen från de anläggningar som ingår i avgiftssystemet. Styrmedlet infördes som ett komplement till tillståndsprövningen genom lagen (1990:613) om miljöavgifter på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion.

Avgiften innebär att alla de företag som omfattas av systemet betalar in en avgift per utsläppt kilo kväveoxid. De från kollektivet inbetalda medlen fördelas på den totalt producerade energin och betalas ut till respektive företag baserat på den mängd energi de producerat. Detta innebär att den som har ett lägre utsläpp av kväveoxid per producerad energienhet än genomsnittet är en vinnare i systemet. Avfallsförbränningsbranschen är tillsammans med kraft- och värmeverken nettomottagare i kollektivet.



Sedan avgiften infördes 1992 har utsläppen av kväveoxid per producerad energienhet (det specifika utsläppet) inom systemet mer än halverats. Samtidigt har de totala utsläppen från kollektivet endast minskat marginellt då energiproduktionen inom systemet har ökat kraftigt. I dag har kväveoxidavgiften framför allt en upprätthållande funktion för en kontinuerlig effektiv drift med låga utsläpp av kväveoxid.

### Elcertifikatssystemet

Elcertifikatssystemet är ett marknadsbaserat stödsystem som ska öka produktionen av förnybar el på ett kostnadseffektivt sätt. Elcertifikatssystemet infördes i Sverige maj 2003 genom lagen (2011:1200) om elcertifikat. Sedan systemet infördes har det successivt utvecklats och förlängts. Sedan den 1 januari 2012 har Sverige och Norge en gemensam elcertifikatsmarknad. Riksdagen fastställde hösten 2015 ett nytt nationellt finansieringsmål inom elcertifikatssystemet som innebär att produktionen av ny förnybar el ska öka med 30 TWh mellan åren 2002 och 2020. Inom den gemensamma marknaden är målet att öka elproduktionen med 28,4 TWh från 2012 till och med 2020.

### *Utvecklingen av avfallsförbränning*

Energiproduktion från förbränning av avfall utgör en liten men växande del av den svenska energiförsörjningen och drygt en fjärdedel av fjärrvärmeproduktionen. Fjärrvärmesystemen levererar under ett normalår ca 55 TWh värme. Förbränning av avfall svarar för ca 15 TWh. Av detta svarar hushållsavfall som samlats in inom Sverige för ca 6 TWh, importerat avfall för ca 5 TWh och resten från förbränning av verksamhetsavfall. Förutsättningarna för förbränning av avfall påverkar alltså i hög grad förutsättningarna för produktion av fjärrvärme.

Fjärrvärmens konkurrenskraft jämförd med alternativet – i praktiken individuell elvärme med värmepump i någon form – påverkar underlaget för högeffektiv kraftvärme och därmed hela elsystemet. Förbränning i kraftvärmeverk ger elproduktion främst i södra Sverige och främst under den kallaste årstiden.

Denna komponent i elsystemet har alltid varit betydelsefull men kan i framtiden bli av än mer strategisk betydelse inte minst med hänsyn till den framtida elproduktionen i södra Sverige. Mängden avfall som förbränns har ökat under 2000-talet. Ökningen beror bl.a. på den skatt på deponerat avfall som infördes år 2000 och det deponiförbud som infördes genom deponiförordningen (2001:512). Syftet med förbudet var att styra mot en behandling av avfall högre upp i avfallshierarkin och att minska de klimatpåverkande utsläppen från deponering.

Avfallsförbränningsanläggningar säljer tjänsten att behandla avfall genom förbränning med energiutnyttjande. Energin kan därefter säljas vidare som el, värme eller kyla. Effektiviteten i de svenska förbränningsanläggningarna och möjligheten att samtidigt sälja fjärrvärme gör att kostnadsbilden för förbränning av avfall blir gynnsam i de svenska anläggningarna jämfört med andra behandlingsalternativ.

Kapaciteten för avfallsförbränning i Sverige har ökat under det senaste decenniet och är större än den inhemska tillgången på brännbart avfall. Importen av avfall från andra länder har därför också ökat. I likhet med Sverige har flera länder infört olika typer av styrmedel, exempelvis förbud för deponering av vissa avfallsslag, producentansvar samt krav på sortering och särskild behandling av olika avfallsfraktioner. Även denna typ av styrmedel kan ha påverkan på hur avfallet transporteras mellan länder.

För vissa avfall, t.ex. vissa industriavfall, kan förbränning vara den mest lämpliga metoden för att undvika återcirkulering av särskilt farliga ämnen i materialkretsloppet.

Vissa avfallsströmmar från t.ex. skogindustri m.m. berättigar till elcertifikat vid förbränning för elproduktion och räknas därmed som bibränslen, se förordningen (2011:1480) om elcertifikat. Vidare förbränns även avfall från pappers- och massaindustrin eller den trämekaniska industrin i dessas interna processer.

## Behovet av en översyn

Regeringen avser att lägga grunden för en cirkulär och biobaserad ekonomi som bidrar till att miljö kvalitetsmålen nås. Utsläppen av växthusgaser behöver minska och energisystemet ska på sikt bestå av 100 procent förnybar energi. Bioenergi har en viktig roll för att ersätta fossil energi och bidrar till att uppnå miljö-, klimat- och energimålen.

Avfall ska behandlas som en resurs som driver fram nya affärsmöjligheter. Material ska i högre grad återanvändas och gifter ska fasas ut från kretsloppen. Regeringen har tillsatt en utredning om styrmedel för att förebygga uppkomst av avfall i syfte att främja en cirkulär ekonomi (dir. 2016:3). Regeringen arbetar också på andra sätt för att öka materialåtervinningen i avfallshanteringen.

Rätt utformade skatter och andra ekonomiska styrmedel har stor potential att på ett kostnadseffektivt sätt bidra till att uppfylla de uppsatta målen på miljöområdet. En viktig utgångspunkt för ekonomiska styrmedel på miljöområdet är att de i möjligaste mån ska utformas så att förorenaren betalar för sin miljöpåverkan. De bör vidare utformas så att de blir samhällsekonomiskt effektiva, kostnadseffektiva och så administrativt enkla som möjligt.

Ett område där regeringen ser behov av att närmare analysera förutsättningarna är ekonomiska styrmedel som påverkar förbränning av avfall. Under en längre tid har byggandet av avfallsförbränningsanläggningar ökat, med resultatet att det finns ett stort kapacitetsöverskott av avfallsförbränning i Sverige. Under senare år har därför importen av avfall för förbränning ökat kraftigt. Regeringen anser därför att det finns skäl att utveckla styrmedel som främjar ett mer resurseffektivt användande av avfallet.

Stora el- och värmeproduktionsanläggningar ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter, förkortat EU ETS. EU ETS ska ge ett pris på utsläpp av koldioxid och därmed styra bort från användning av fossila bränslen till förmån för biobränslen och annan förnybar energi. Under lång tid har dock priset på utsläpp som EU ETS ger varit mycket lägre än

förväntat och avsevärt lägre än den svenska koldioxidskatten. Prissignalen från EU ETS kan därför behöva kompletteras med andra ekonomiska styrmedel för att skapa ett långsiktigt och förutsägbart omställningstryck och minska användningen av fossila bränslen ytterligare i el- och värmeproduktionsanläggningar.

### **Uppdraget**

En särskild utredare ska se över förutsättningarna för avfallsförbränning samt analysera behovet av att införa skatt på förbränning av avfall. Syftet är att uppnå en mer resurseffektiv och giftfri avfallshantering i enlighet med avfallshierarkin och regeringens ambition om att Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer. Utredaren ska även analysera om kväveoxidavgiften kan göras mer verkningsfull ur miljösynpunkt och samhällsekonomiskt effektiv, i första hand genom att den görs om till en skatt. Utredaren ska också lämna förslag på hur prissignalen på utsläpp av fossil koldioxid inom EU:s system för handel med utsläppsätter, förkortat EU ETS, kan kompletteras med andra ekonomiska styrmedel för el- och värmeproduktion. Sådana styrmedels inverkan på förutsättningarna att säkerställa en trygg el- och värmeförsörjning i hela landet ska då beaktas.

I uppdraget att se över förutsättningarna för avfallsförbränning ingår att analysera hur avfallsförbränning i Sverige och import av avfall påverkas av befintliga ekonomiska styrmedel, rådande EU-reglering för avfall och avfallstransporter samt branschspecifika förhållanden. Utredaren ska också analysera hur dessa styrmedel bidrar till att uppfylla relevanta mål inom området samt belysa eventuella problem och målkonflikter. Exempel på befintliga ekonomiska styrmedel vars påverkan på avfallsförbränning bör belysas i sammanhanget är

- energi- och koldioxidbeskattningen enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi och om det fortsatt

finns skäl att differentiera skatten mellan produktion av kraftvärme och av värme.

- kväveoxidavgiften enligt lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion.
- EU ETS enligt lagen (2004:1199) och förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter.
- elcertifikatsystemet enligt lagen (2011:1200) om elcertifikat.

Analysen av förutsättningarna för avfallsförbränning bör även inkludera en kartläggning av andra medlemstaters samt Norges miljöskatter och andra ekonomiska styrmedel på avfallsförbränningsområdet. Dessa länders erfarenheter bör tas till vara. Pågående arbete inom EU och tillgänglig kunskap om utvecklingen av avfallshanteringen i EU:s medlemsländer framöver bör också vägas in i analysen.

Utifrån slutsatserna i analysen av förutsättningarna för avfallsförbränning ska utredaren bedöma behovet och lämpligheten av förändringar av kväveoxidavgiften, energi- och koldioxidskatterna samt införandet av skatt på förbränning av avfall och vilka avfallsströmmar som i så fall bör omfattas. En utgångspunkt vid bedömning av skatt på förbränning av avfall bör vara att biobränslen, enligt definition i förordningen (2011:1480) om elcertifikat, och avfall från pappers- och massaindustrin eller trämekanisk industri som omhändertas i interna processer inte bör omfattas. Denna utgångspunkt gäller dock inte eventuella förändringar av kväveoxidavgiften. Behovet av att beakta systemeffekter och risken för snedvridningar av konkurrensvillkor bör vägas in i bedömningen liksom vikten av att EU:s regler om statligt stöd följs. Tidigare erfarenheter i Sverige och andra länder bör tas till vara. Analysen bör även belysa hur avfallsförbränningsanläggningar påverkas om de inte omfattas av EU ETS efter 2020.

Vid översynen av kväveoxidavgiften bör Naturvårdsverkets rapport Ändring av kväveoxidavgiften för ökad styreffekt (6647, december 2014) beaktas. Erfarenheter från andra nordiska länders ska också beaktas.

Med uppdraget om att lämna förslag på ekonomiska styrmedel som kompletterar styrsignalen från EU ETS vad gäller el- och värmeproduktion avses att se över behovet av och lämpligheten av ytterligare skatt eller annat ekonomiskt styrmedel på fossila koldioxidutsläpp även om anläggningen omfattas av EU ETS, med syfte att skapa ett långsiktigt förutsägbart omställningstryck.

Om utredaren bedömer det lämpligt att införa en skatt eller annat ekonomiskt styrmedel, alternativt förändra ett befintligt ekonomiskt styrmedel, ska utredaren presentera förslag på hur en sådan skatt eller ett sådant styrmedel tekniskt ska utformas och lämna författningsförslag. Utredaren ska också bedöma vilken skattenivå som i så fall är lämplig med hänsyn till de styreffekter som bör uppnås. Om utredaren föreslår att kväveoxidavgiften görs om till en skatt, ska den föreslagna skattenivån inte överstiga skatteuttaget motsvarande dagens kväveoxidavgift.

Utgångspunkten är att en ny skatt eller förändrat ekonomiskt styrmedel bör vara samhällsekonomiskt effektivt samt kostnadseffektivt och innebära så låga administrativa kostnader som möjligt. Förslagen ska utformas så att företagens administrativa kostnader kan hållas så låga som möjligt. Reglerna ska vara enkla att tillämpa och kontrollera och inte medföra gränshandelsproblem, statsstödsproblem eller på annat sätt stå i strid med EU-rätten eller Sveriges internationella åtaganden. Inga författningsförslag på förändringar av regelverken kring elcertifikatsystemet och EU ETS ska läggas fram.

### **Konsekvensbeskrivning**

Utredaren ska redovisa såväl miljö- som hälsoeffekter och andra samhällsekonomiska konsekvenser inklusive offentligfinansiella effekter för samtliga förslag. Även konsekvenser av de miljöeffekter som uppstår till följd av transporter av avfall ska redovisas. Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga arbetet. En redovisning och motivering ska göras av

vilka förslag som har övervägts men avfärdats. Förväntade effekter på de berörda miljö- och energimålen ska redovisas samt eventuella målkonflikter. Hur förslagen förhåller sig till EU-rätten och särskilt reglerna om statligt stöd ska redovisas.

Frågan om fjärrvärmens konkurrenskraft och påverkan på energiförsörjningen den kallaste årstiden ska analyseras och beskrivas, liksom bioenergins konkurrenskraft jämförd med förbränning av avfall. Om analysen visar att omfattningen av avfallsförbränning kommer att minska så att kapacitet i anläggningar frigörs, ska utredaren analysera hur denna kapacitet bäst kan användas för att bidra till de energi-, klimat- och miljöpolitiska målen och en giftfri och resurseffektiv avfallshantering.

Om utredarens förslag innebär någon förändring av kväveoxidavgiftens utformning, så ska utredaren även analysera hur olika branscher och företag påverkas, risken för kväveoxidläckage och försämrade konkurrensvillkor samt tekniska förutsättningar för att minska kväveoxidutsläppen.

Om utredarens förslag innebär offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering anges. Vidare ska konsekvenser för företag, myndigheter och de allmänna domstolarna redovisas. Konsekvensanalysen ska i övrigt uppfylla kraven enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska i sitt arbete samråda med Statens energimyndighet, Naturvårdsverket, Skatteverket och andra berörda myndigheter, Energikommisionen (dir. 2015:25), Utredningen om Styrmedel för att förebygga uppkomst av avfall i syfte att främja en cirkulär ekonomi (dir. 2016:3) och andra pågående relevanta utredningar samt föra en dialog med relevanta intresseorganisationer och andra samhällsaktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2017.

(Finansdepartementet)