

Raziyeh Khodayari, 08-677 27 13  
raziyeh.khodayari@energiforetagen.se

[registrator@naturvardsverket.se](mailto:registrator@naturvardsverket.se)  
Ärendenummer: NV-06994-20

## Remiss av förslag till uppdaterat nationellt luftvårdsprogram

Energiföretagen Sverige samlar och ger röst åt omkring 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Vårt mål är att utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

### Sammanfattning

Energiföretagen Sverige avstyrker förslaget att omforma dagens NOx-avgift till i praktiken en NOx-skatt genom en minskad avgiftsåterföring till 60%. En NOx-skatt motverkar ambitionerna med det pågående arbetet med en fjärr- och kraftvärmestrategi som bland annat omfattar hinderröjning för kraftvärme och att tillgängliggöra elproduktionskapacitet i syfte att förbättra försörjningstryggheten. Vi anser i stället att en indexering av avgiftsnivån utifrån KPI borde övervägas, för att bibehålla dagens styreffekter.

### NOx-avgiften har varit framgångsrik och styrt mot ett effektivt energiutnyttjande

Naturvårdsverket bedömer att det krävs ytterligare åtgärder och styrmedel för att uppfylla kraven om minskade kväveoxidutsläpp till 2030. Det anges att de senaste scenarierna visar att utsläppen för kväveoxider behöver minska med ytterligare ca 10 kton år 2030, vilket motsvarar en utsläppsminskning med ca 14 % jämfört med förväntade utsläpp enligt scenariot till 2030, för att Sverige ska uppfylla sitt åtagande. Utifrån sina bedömningar föreslår Naturvårdsverket förändrad NOx-avgift och utredning av kompletterande åtgärder vilka syftar till att styra utsläpp av kväveoxider vid produktion av el och värme inom energisektorn. Naturvårdsverket motiverar sina förslag med att *”vid genomförandet av begränsningsvärdena för kväveoxider enligt MCP- direktivet konstaterades att berörda svenska anläggningar i de flesta fall redan klarade utsläppskraven och att kraven inte kommer medföra till några ytterligare åtgärder”* och att *”styrmedlet har tidigare haft viss effekt och har över tid minskat genomsnittligt NOx-utsläpp per energienhet”*.

Energiföretagen Sverige anser att rapporten ger en missvisande bild av NOx-avgiftens funktionssätt som har varit framgångsrik och styrt mot ett effektivt energiutnyttjande genom att återföringen utgått från den nyttiggjorda energin. Sedan avgiften infördes har de specifika NOx-utsläppen mer än halverats från avgiftskollektivet samtidigt som produktionen från fjärr- och kraftvärmens fördubblats och ersatt en stor mängd enskilda värmepannor.

### Kväveoxidutsläpp behöver prissättas lika inom EU

Naturvårdsverket utelämnar vikten av att kväveoxidutsläpp behöver prissättas lika inom EU (som exempel är skatten på NOx 1SEK per kg i Polen) och den påverkan på svensk konkurrenskraft som en NOx-skatt skulle innebära. Vi anser att det faktum att NOx-utsläppen numera regleras genom flera EU-regelverk, till skillnad från när avgiftssystemet infördes, behöver beaktas i en reformering av NOx-avgiftssystemet och att mervärdet av NOx-avgiften skulle behöva kvantifieras.

### **Reduktion av kväveoxidutsläpp behöver ses ur ett större helhetsperspektiv**

Reduktion av kväveoxidutsläpp behöver ses ur ett större helhetsperspektiv. Rapportens resonemang bygger på att all minskning av kväveoxidutsläpp är bra, utan någon kommentar av vilken nytta som erhålls av den sammanhängande energi- och industriproduktionen. En minskad produktion och konsumtion av el och värme minskar utsläppet av kväveoxider i Sverige men den energi som inte produceras i värme- och kraftvärmeverken måste ersättas av annan energi som importeras från andra länder eller produceras lokalt av andra energikällor. Fjärr- och kraftvärmens har också en viktig roll i energisystemet genom att avlasta elsystemet och tillvarata resurser som annars skulle gå till spillo.

Rapporten beaktar inte att NOx-utsläppen från egen uppvärmning av bostäder och lokaler har flyttats till el- och fjärrvärmeproduktion sedan NOx-avgiftssystemet infördes i och med att leveranserna av fjärrvärme nästan har fördubblats sedan 1992. Konvertering från egen uppvärmning av bostäder och lokaler till fjärrvärme har dock haft flera andra mycket positiva konsekvenser, bland annat har utsläppen av klimatgaser minskat med 92 procent sedan 1992, utsläppen av kolmonoxid har halverats medan utsläpp av partiklar (PM<sub>2,5</sub> och PM<sub>10</sub>) och bens(a)pyren har minskat med två tredjedelar. Detta är aspekter som Naturvårdsverket har uppmärksammat i andra rapporter och på sin hemsida. Det är därför angeläget att ha ett större helhetsperspektiv i värderingen av NOx-utsläppen i förhållande till andra positiva miljöeffekter som uppnåtts av en utbyggnad av fjärr- och kraftvärmens.

### **Prioritera kostnadseffektiva åtgärder för hela samhället**

Från ett samhällsperspektiv bör de åtgärder prioriteras som är mest kostnadseffektiva för hela samhället. Generellt är kostnadseffektiviteten för ytterligare åtgärder låg inom det avgiftsbelagda systemet jämfört med sektorer som är utanför avgiftssystemet. Detta beror på att de mest kostnadseffektiva åtgärderna redan gjorts eftersom de första åtgärderna alltid är billigare och effektivare. Det blir därmed dyrare att minska utsläppen per tillförd energienhet i dessa sektorer jämfört med att minska emissionerna i de sektorer som har höga emissioner per tillförd energienhet. Den största potentialen för reduktion av NOx ligger hos sektorer utanför NOx-avgiftssystemet. Energiföretagen föreslår höjd avgift i kombination med att flera sektorer inkluderas i avgiftskollektivet samtidigt som hela avgiften återbetalas till avgiftskollektivet.

Vi ifrågasätter inriktningen på att minska NOx-utsläppen så kraftigt i el- och värmeproduktionen och industrin fram till 2030 med tanke på de mer än halverade specifika NOx-utsläppen inom NOx-avgiftssystemets anläggningar. Potentialbedömningen beaktar inte riskerna med att andra utsläpp kan öka om det ställs höga krav på minskade NOx-utsläpp och kostnadseffektiviteten i att vidta åtgärder i andra sektorer. Vi anser i stället att fokus bör ligga på åtgärder i transportsektorn som idag står för den största delen av utsläppen. Det behöver också beaktas att elektrifieringen i industri och

transporter kommer kunna bidra väsentligt till minskade NOx-utsläpp fram till 2030, vilket också delvis adresseras i rapporten. Rapporten kvantifierar dock i liten utsträckning elektrifieringens effekter för minskade NOx-utsläpp. Vi anser generellt att luftvårdsprogrammet behöver bejaka en ökad takt i elektrifieringen som en huvudåtgärd för att minska NOx-utsläppen. Vi föreslår att fokus bör vara på generella åtgärder för att främja elektrifieringen framför en mängd detaljerade ytterligare specifika NOx-reduktions-styrmedel.

I sitt yttrande om Naturvårdsverkets rapport "Förslag till förändrad NOx-avgift" lyfter Energimyndigheten fram två trender som har inverkan på området. Den första är den nu pågående elektrifieringen inom transportsektor och industri, som kommer att medföra minskade utsläpp av kväveoxider. Den andra är det kraftigt ökande elbehovet framöver, vilket för med sig att de tillskott av eltillförsel som kraftvärmens och industriellt mottryck bidrar med blir allt viktigare komponenter i energiförsörjningen, i synnerhet i det lokala perspektivet. Energimyndigheten skriver att den konsekvensanalys som gjorts i Naturvårdsverkets förslag baseras på scenarier där elektrifieringen inte var lika omfattande som den vi ser nu. Av dessa anledningar bör en översyn av konsekvensanalysen övervägas.

### **Dagens tillgodoföring bidrar till effektiv energiproduktion**

Naturvårdsverket anger att "*andra brister med systemet är att avgiften inte indexeras upp, utan har endast höjts en gång sedan systemet infördes 1992*". Naturvårdsverket föreslår hur styreffekten skulle kunna öka genom att bredda avgiften till fler utsläppskällor och minska tillgodoföringsmekanismen. Naturvårdsverket anger att dagens tillgodoföringsmekanism innebär att en viss andel av inbetalda medel återförs i relation till energiproduktionen och kan liknas vid en produktionssubvention. Detta stämmer inte. Eftersom återföringen baseras på nyttiggjord energiproduktion är det också ett styrmedel som driver på för ett effektivt energiutnyttjande, vilket inte är att subventionera förbränningsbaserad energiproduktion. Det blir därmed inte korrekt att som rapporten hävdar att tillgodoföringen kan ses som en form av subvention där de som producerar mest energi per kg utsläpp får den största andelen av tillgodoföringen, utan tvärtom driver avgiftssystemets konstruktion mot ökad energieffektivitet. Rapporten saknar även förslag om konsekvenserna av att delvis göra om avgiften till en skatt.

Vi vet att luftföroreningar inte respekterar landgränser och att de luftföroreningar som släpps ut i andra länder har en stor påverkan på hälsan och miljön i Sverige. Samtidigt har vi i Sverige effektiviserat våra energianläggningar avseende NOx på ett sätt som få andra länder varit i närheten av under samma period. Detta har skett genom kraftfulla åtgärder i befintliga pannor, och genom att ineffektiv energiproduktion med större utsläpp har blivit ersatt av mer effektiv energiproduktion.

### **Vi invänder mot att NOx-avgiften görs om till en skatt**

Energiföretagen Sverige anser att införandet av skatt eller att minska återföring av medel inom avgiftssystemet leder till minskat investeringsutrymme för NOx-reducerande åtgärder för existerande förbränningsanläggningar. Det är svårt att se hur en minskad återföring skulle ge incitament till att reducera utsläppen av NOx eftersom kalkylen för sådana åtgärder alltid bygger på nettobesparingen i NOx-avgift räknat i kr/kg reducerad NOx. En förändring av återföringen är ju oberoende av hur mycket NOx som reduceras. Därmed är det rimligt att betrakta en minskad återföring av avgiften som en fiskal skatt

som enbart försämrar anläggningens ekonomi och därmed inte ger ytterligare incitament att göra NOx-begränsande åtgärder med hög energieffektivitet.

Då nuvarande NOx-avgiftssystem fungerar väl och har haft en avgörande effekt för att minska utsläppen av NOx, föreslår vi i stället en ökad avgiftsnivå med bibehållen full återföring av avgiften baserad på nyttiggjord energi. Det skulle öka incitamentet för anläggningarna som inte vidtar tillräckliga åtgärder samtidigt som det uppmuntrar till NOx-reducerande åtgärder och möjliggör beslut om framtida investeringar.

Stockholm 5 maj 2023



Åsa Pettersson  
VD Energiföretagen Sverige