



Miljödepartementet

11 december 2007

103 33 STOCKHOLM

Dnr.: 6-27-07

**Naturvårdsverkets skrivelse ”Konsekvenser av Sveriges genomförande av EU:s utsläppstakdirektiv (2001/81/EG) för NOx”, inkl komplettering**

Naturvårdsverket redovisar i sin skrivelse ”Konsekvenser av Sveriges genomförande av EU:s utsläppstakdirektiv (2001/81/EG) för NOx” (daterat 2007-02-15), inklusive kompletteringen rörande uppdaterade utsläppsberäkningar (daterat 2007-06-28), uppdrag 1 i Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2006.

De tre huvudsakliga punkterna som Konjunkturinstitutet (KI) vill kommentera är:

- (1) Vilka åtgärder som bör förordas för att nå en utsläppsminskning med 6 000 ton kväveoxider (NOx) så att Sverige klarar uppsatta mål enligt utsläppstakdirektivet.
- (2) Det önskvärda i att ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv jämma ut marginalkostnader för NOx-reduktion mellan sektorer.
- (3) Att Sverige, efter att emissionsuppskattningar och prognoser uppdaterats, är mycket närmare att uppfylla utsläppstakdirektivet än vad som tidigare verkat vara fallet.

**1. Vilka åtgärder bör förordas för att minska utsläppen med 6 000 ton NOx?**

Givet utgångspunkten att Sverige ska klara sitt bindande åtagande på 148 000 ton NOx år 2010 krävs det enligt de uppdaterade utsläppsberäkningarna ytterligare åtgärder motsvarande 6 000 ton. KI:s principiella ståndpunkt är att det styrmedel som bedöms minska utsläpp till lägsta samhällsliga kostnad allmänt sett bör förordas. Den korta tidsramen medför dock att det främst kan bli fråga om justering av befintliga styrmedel. Detta utesluter möjligheten att använda en miljödifferenterad kilometerskatt och antagligen också åtgärder riktade mot arbetsmaskiner och personbilar med tanke på att det tar tid att få nödvändig lagstiftning på plats. Med tanke på att andra föreslagna åtgärder/styrmedel inte är tillräckliga (tabell 7, s. 23) för att nå utsläppsreduktioner om 6 000 ton återstår att använda NOx-avgiften.

I den senaste budgetpropositionen föreslogs att NOx-avgiften höjs från 40 till 50 kr per kg NOx. Höjningen får anses bidra till att nå NOx-målet om

148 000 ton. Naturvårdsverket föreslår i skrivelsen en ytterligare höjning till 60 kr per kg NO<sub>x</sub>, samt en breddning av avgiften. Höjningen till 50 kr per kg NO<sub>x</sub> kan dock vara tillräcklig för att minska NO<sub>x</sub>-utsläppen med 6 000 ton, eftersom de cirka 6 000 ton i utsläppsreduktion som nämns i skrivelsen vid 60 kr per kg NO<sub>x</sub> (s. 14) är baserat på att åtgärder motsvarande endast halva avgiftsbeloppet görs. Ett högst rimligt antagande är att åtgärder genomförs motsvarande hela avgiftsbeloppet, eftersom det är billigare att vidta reningsåtgärder än att betala avgiften. Att ”osäkerhet om reningsutrustningens ekonomiska livslängd” (s.15) ska förklara att reningsåtgärder motsvarande endast halva avgiftsbeloppet vidtas är förvånande och bör undersökas närmare. Att åtgärdskostnader i viss mån är osäkra kan dock, givet att målet skall nås med relativt stor säkerhet, motivera en höjning till 60 kr per kg NO<sub>x</sub> och/eller breddning av avgiften.

## **2. Marginalkostnad för NO<sub>x</sub>-reduktion bör jämnas ut mellan sektorer**

Även om åtgärder som kan minska utsläppen på lång sikt (efter år 2010) och till låga åtgärdskostnader inte är aktuella i det korta perspektivet (till år 2010) är dessa av stor samhällsekonomisk relevans. I ett kostnadseffektivitetsperspektiv bör den samhälleliga strävan att minska NO<sub>x</sub>-utsläppen, oberoende av ambitionsnivå, vara att det sista kilot NO<sub>x</sub> som minskas görs till samma kostnad i samhällets olika sektorer. Detta faktum speglar behovet av att ha ”rätt” styrmedel på plats så att marginalkostnaden för NO<sub>x</sub>-reduktioner med rimlig tillfredsställelse kan jämnas ut mellan sektorer. Om detta inte är fallet är risken stor att sektorer där det finns möjlighet att justera befintliga styrmedel påverkas oproportionellt mycket. KI anser det därför angeläget att styrmedel utformas så att möjligheten att jämna ut marginella åtgärdskostnader blir bättre. En breddning av NO<sub>x</sub>-avgiften ligger i linje med detta, eftersom fler anläggningar ingår i samma system, vilket bidrar till en utjämning av åtgärdskostnader.

En annan aspekt av möjligheten att justera befintliga system är att det antagligen är svårare att få stöd för höjningar ju färre anläggningar och sektorer som ingår i avgiftssystemet. En breddning av NO<sub>x</sub>-avgiften till att innefatta fler anläggningar blir därför viktigare ju större skillnader i kostnad för NO<sub>x</sub>-utsläpp det är mellan de som ingår i systemet och de som inte ingår.

Det faktum att utsläppstakdirektivet inte innefattar utsläpp från internationell sjöfart och flyg är olyckligt ur både ett samhällsekonomiskt perspektiv och ett miljöperspektiv, eftersom det borde vara möjligt att minska NO<sub>x</sub>-utsläpp inom sjöfarten till avsevärt lägre kostnader än t.ex. de 40 kr/kg som den nuvarande NO<sub>x</sub>-avgiften uppgår till. Ett gemensamt utsläppstak för alla sektorer, inkl. utsläpp från internationell sjöfart och flyg, skapar bättre förutsättningar för att åstadkomma en kostnadseffektiv styrning. KI ser därför positivt på att Sverige verkar för att dessa utsläpp inkluderas i kommande utsläppstakdirektiv.

### **3. Vikten av uppdaterade emissionsuppskattningar och prognoser**

Mycket av miljömålsarbetet, inte minst utvärderingar av olika styrmedel och utredningar som rör behovet av ytterligare styrning, utgår från utsläppsstatistiken. KI ser därför mycket positivt på att emissionsuppskattningar och prognoser har uppdaterats så att utsläppsstatistiken avspeglar faktiska förhållanden.

Den kraftiga uppdateringen som görs i och med kompletteringen av utsläppsberäkningar pekar på behovet av ett mer kontinuerligt uppdaterande. Utsläppsstatistiken bör regelmässigt uppdateras när prognoser förändras (t.ex. kring ekonomisk tillväxt och godstransporter), vid större förändringar i samhällets styrning sker (t.ex. beslut om avräkningsmål vilket kan öka utsläpp av NO<sub>x</sub> i Sverige) och vid andra förändringar som har effekter på miljömålsrelevanta utsläpp (t.ex. teknisk utveckling som medför lägre specifika utsläpp).

#### **Övriga kommentarer**

Att införa en skatt som internaliserar externa kostnader medför välfärdsvinster i form av lägre utsläpp som påverkar hälsa och miljö, vilka bör vägas mot åtgärdskostnaderna. Att anta att den marginella åtgärdskostnaden är noll för att minska NO<sub>x</sub>-utsläppen från tunga fordon med en kilometerskatt (s.25) är fel. Att minska dessa utsläpp medför kostnader i form av inköp av renare lastbil, förändrade transportlösningar, minskad produktion pga. högre transportkostnader etc.

Den totala åtgärdskostnaden för eftermontering av katalytisk avgasrening på arbetsmaskiner verkar felaktig och orimligt hög (kolumn till höger i tabell 4 s. 20 och s. 21 under fördelningseffekter). En beräkning som multiplicerar den *högsta* åtgärdskostnaden i intervallet (i kolumn 2 - Åtgärdskostnad) med reduktionspotentialen (kolumn 3) ger totala åtgärdskostnader på 8 900 Mkr för jordbruksmaskiner (jft med 29300 Mkr), 147 Mkr för skogsbruksmaskiner (jft med 810 Mkr) och 966 Mkr för entreprenadmaskiner (jft med 2600 Mkr).

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén och föredragande har varit Henrik Hammar.

Mats Dillén

Henrik Hammar