

Hinder för att uppnå fastställda miljömål

I augusti 2015 arrangerade Cleantech Östergötland ett frukostseminarium med ledamöter från miljömålsberedningen, samt representanter för miljöteknikföretag i Östergötland. Anders Wijkman avslutade seminariet med ett önskemål att Cleantech Östergötland ska sammanställa lagar/styrmedel/förslag som hindrar Sverige att nå fastställda miljömål.

I detta dokument listas ett antal åsikter från enskilda medlemmar inom Cleantech Östergötland. De ska alltså inte ses som Cleantech Östergötlands officiella ståndpunkter. Baserat på de inkomna synpunkterna och andra erfarenheter har Cleantech Östergötlands styrelse formulerat fyra punkter med mer generell problematik som vi anser bör beaktas i miljömålsarbetet.

1 Övergripande problematik

Orsakerna till att flera regelverk direkt eller indirekt motverkar uppfyllelse av miljömål beror ofta på någon/några av nedanstående orsaker:

- **Stuprörstänkande inom svenska myndigheter:** Myndigheten väljer att betrakta en fråga utifrån ett enda perspektiv, exempelvis ett miljömål. Detta leder till regler som motverkar andra miljömål. Ofta ställs till exempel klimatmålet mot andra mål där de senare har en tendens att få företräde.
- **Snäv systemsyn:** Genom att betrakta en miljöfråga utifrån ett för begränsat geografiskt eller livscykelperspektiv, exempelvis vad en bil släpper ut vid körning eller hur ett hus är konstruerat, kan lagar stiftas som på det stora hela får negativa systemkonsekvenser.
- **Brist på teknikneutralitet:** Det finns en tendens att vilja styra miljöarbete mot en viss utpekad teknik. Inom vissa områden kan detta leda till att ineffektiv teknik främjas i förhållande till annan. Det kan också motverka teknikutveckling. Det måste finnas konkurrens inom miljöteknikområdet och då krävs teknikneutrala styrmedel.
- **Avsaknad av uthållighet.** Många miljötekniska lösningar befinner sig i ett tidigt utvecklingskede. Att utveckla ny teknik tar lång tid och det finns en tendens att för tidigt dra undan stöd eller förändra förutsättningarna för framväxande teknologier.

2 Konkreta hinder

2.1 Förnyelsebara drivmedel:

- I Sverige har vi framgångsrikt tillämpat koldioxidbeskattning vilket fungerat som ett stöd för ny teknik och nya miljövänliga fordonsbränslen. Denna är nu hotad av EUs regelverk. Det är av största vikt att Sveriges regering, samt övriga riksdagspartier aktivt driver frågan om en koldioxidskatt som:
 - Utgår från klimatnyttan ur ett livscykelperspektiv av ett visst drivmedel (vilket gör styrmedlet teknik neutralt).
 - Inte ses som ett statsstöd till förnyelsebara bränslen, utan att koldioxidskatt kan påföras bränslen i relation till hur mycket nettokoldioxid dessa genererar, dvs. i förhållande till klimatnyttan.
 - Inom rimliga gränser inte påverkas av vilken råvara bränslet gjorts av.
 - En koldioxidskatt bör skapa incitament för omställning genom att göra förnyelsebara drivmedel konkurrenskraftiga.

- Vid fastställande av förmånsvärdet för tjänstebilar utgår regelverket huvudsakligen från de utsläpp som kommer ifrån respektive fordons avgasrör istället för att se till ett bränsles klimatnytta ur hela livscykelperspektivet. För att tjänstebilsbeskattningen ska vara teknikneutral, måste klimatnyttan värderas utifrån hela produktionsprocessen och eventuella positiva bieffekter av en viss biodrivmedelsproduktion tas i beaktande (t.ex. att produktion av biogas ger biogödsel eller att etanolproduktionen ger högvärdigt djurfoder).
- Dagens hållbarhetsdirektiv missgynnar biogasen då man inte får tillgodoräkna sig miljö/klimat effekter från biogödseln. Effekten av den kolsänka biogödseln innebär är betydande. Det är även viktigt att få allokera CO₂ utsläpp till biogödseln, i dagsläget måste all CO₂ läggas på biogasen vilket är missvisande. Här behandlas biogas annorlunda än etanol som får allokera utsläpp till dranken som används som djurfoder eller gödningsmedel. Direktivet är idag missvisande för biogas jämfört med andra biodrivmedel.
- Regelverket för förmånsvärdet för tjänstebilar tar inte hänsyn till biobränslen som går att tanka i befintliga motorer, t.ex. HVO. Tjänstebilar som tankar biobränslen med hög klimatnytta borde ha samma möjligheter till reducerad förmånsbeskattning som övriga tjänstebilar som är anpassade för ett specifikt drivmedel.
- Ett eventuellt införande av kvotpliktsystem bör inte definieras så att en leverantör av förnyelsebara bränslen också tvingas sälja fossila bränslen. Det måste vara möjligt att sälja 100% förnyelsebara bränslen.
- Det finns flera drivmedel som går att använda i befintliga bilar idag. Dock är detta inte möjligt att rulla ut i större skala eftersom biltillverkare inte har några incitament att godkänna befintlig fordonspark för nya drivmedel. Man bör försöka identifiera styrmedel som påverkar fordonstillverkare att certifiera befintliga fordon för användning av nya biodrivmedel.

2.2 Subventioner av fossila bränslen

I många fall subventioneras koldioxidskatt och/eller energiskatt på fossila bränslen. Dessa subventioner innebär ett stort hinder för omställning till förnybara drivmedel, exempelvis RME eller HVO. RME är endast belagt med energiskatt, och kan därför inte tillgodogöra sig subventioner av koldioxidskatt. HVO är helt skattebefriat och har istället en prissättning som följer dieselpriiset inklusive skatter. HVO kan därför inte tillgodogöra sig några subventioner alls. Subventioner på fossila bränslen står också i vägen för omställning till andra energislag. Nedan ses ett par exempel.

- Företag har idag rätt till återbetalning av skatt på bränsle som förbrukats vid tillverkningsprocessen i industriell verksamhet med 70 procent av energiskatten och 40 procent av koldioxidskatten. Om bränslet förbrukats i en anläggning för vilken utsläppsrätter ska överlämnas eller i anläggning som deltar i handeln med utsläppsrätter återbetalas 100% av koldioxidskatten. Återbetalningsrätten gäller inte drift av fordon, men dock uppvärmning av tillverkningslokaler. Sättet denna subvention är konstruerad på gör det svårt att motivera omställning till alternativa uppvärmningsformer, t.ex. fjärrvärme.
- Bränsle till kommersiell sjöfart subventioneras idag kraftigt och leder till stora prisskillnader mellan fossila och förnybara bränslen. Eftersom sjöfarten inte belastas med energi- och koldioxidskatt, kan fossil diesel landa på ca hälften av kostnaden för förnybar diesel. Detta gör omställning till förnybar diesel inom kommersiell sjöfart (inklusive kommersiellt fiske) helt otänkbar idag. Det finns även andra näringsidkare som är befriade från energi- och koldioxidskatt där konsekvenserna blir likartade, t.ex. operatörer av spårbunden trafik och växthusodlare.

- Lantbrukare kan idag ansöka om återbetalning av koldioxidskatt för fossil diesel som använts i arbetsfordon inom lant- och skogsbruk. Konstruktionen av subventionen gör att användning av vare sig RME eller HVO erbjuder motsvarande subvention, vilket står i vägen för omställning till ett fossilfritt lantbruk.

2.3 Laddning av elbilar

För att antalet elbilar ska öka i Sverige krävs att infrastrukturen är på plats. Det saknas en del lagar och prejudikat samt ställningstaganden från Skattemyndigheten avseende elfordon och laddinfrastruktur.

- En aktör som erbjuder laddtjänster (t.ex. en kommun eller ett fastighetsbolag) och som endast säljer el för fordonsladdning i laddstolpar blir skattskyldig som yrkesmässig elleverantör, vilket skapar mycket administration. För t.ex. en kommun (som har ett eget elbolag), mindre parkeringsbolag och bostadsrättsföreningar är detta en administrativ börda som utgör ett onödigt hinder för utbyggnaden av laddinfrastruktur i Sverige. Energiskatt etc. bör istället tas ut i ledet innan, dvs. av den som levererar el till ägaren av laddstolpen.
- Förmånsbeskattning. Arbetsgivare som erbjuder möjlighet för anställda att ladda sin elbil ska förmånsbeskatta de medarbetare som nyttjar tjänsten. Detta ställer krav på elmätning och blir därmed förenat med extra administration för arbetsgivaren.

2.4 Avfallshantering och återvinning

- Svenska avfallsförbränningsanläggningar är ensidigt inkluderade i EU:s utsläppshandelssystem (ETS). Detta försämrar vår konkurrenskraft gentemot andra motsvarande anläggningar i andra länder samt möjligheterna att effektivt energiåtervinna utsorterat avfall som annars riskerar att hamna på deponier med ökade utsläpp av metangas som följd. Systemet påverkar också fjärrvärmepriserna negativt.
- Flera riksdagspartier har deklarerat att de är positivt inställda till att beskatta avfall från andra länder som energiåtervinns i Sverige. Svenska avfallsförbränningsanläggningar utgörs i huvudsak av högeffektiva kraftvärmeverk som producerar både el och fjärrvärme, medan man i Europa i de allra flesta fall endast producerar el med betydligt sämre verkningsgrad. En skatt på detta avfall skulle styra bort det från Sverige vilket i sin tur skulle tvinga oss att använda andra värdefulla resurser för vår energiproduktion samtidigt som avfallet i bästa fall skulle användas för elproduktion med en betydligt sämre verkningsgrad ute i Europa. I värsta fall skulle avfallet hamna på deponi.
- Att kunna återföra avloppsslam och rester från biogasproduktion till lantbruket är en förutsättning för att uppnå cirkulära flöden. Idag är systemet för hantering av avloppsslam ytterst fragmentariskt. Som exempel kan nämnas att många kommuner å ena sidan uppmuntrar lantbrukare att ta emot avloppsslam för spridning på åkrar, men å andra sidan ställer som krav att livsmedel som köps in till kommunen inte ska produceras av grödor från åkrar som gödslats med avloppsslam. Det behövs en nationell strategi för hur detta ska hanteras, både vad gäller bättre rening av avloppsslam, metoder för testning av avloppsslam och grödor samt relevanta gränsvärden för tungmetaller och annat innehåll i avloppsslammet. Det är inte en lösning att ensidigt införa tuffa gränsvärden, så som Naturvårdsverket föreslog 2013, eftersom detta hotar ett resurseffektivt kretslopp.
- Skillnaden i synen på avfall och resurser är idag för stor, vilket delvis beror på en föråldrad avfallsförordning. Om ett material klassas som avfall inträder ett regelverk som ofta ställer mycket höga krav. Om materialet istället klassas som en resurs kan det hanteras helt annorlunda. Ta exemplet med en mobiltelefon som i den stund någon bestämmer sig för att

man vill uppgradera sin telefon så förvandlas helt plötsligt den gamla ofarliga mobilen till något som måste samlas in och transporteras som farligt avfall. Om vi ska uppnå en cirkulär ekonomi i Sverige, måste denna syn och tillhörande lagstiftning moderniseras och man måste börja se avfall som resurser i större utsträckning.

- Den svenska synen på avfallstrappan har idag brister, delvis för att det inte finns några incitament att välja material efter klimatnytta. Det finns t.ex. många områden där fossila insatsmaterial skulle kunna ersättas med förnyelsebara material. Dock ställs väldigt få sådana krav.
- Återigen kopplat till avfallstrappan så finns det också områden där det inte finns några incitament att välja återvunnet material framför jungfruligt förnyelsebart material, t.ex. i produktionen av plastpåsar. Över 90% av all återvunnen mjukplast i Sverige exporteras eftersom det inte finns någon efterfrågan på denna i Sverige.

2.5 Vattenkraft

- Sveriges snäva tillämpning av EU:s vattendirektiv riskerar att stänga ner avsevärda volymer klimatneutral vattenkraftsproduktion. Orsaken är att direktivet och efterföljande svenska utredningar inte tar klimathänsyn utan endast fokuserar på lokal miljönytta och biologiska mångfald. Genom att införa en klimatfaktor i miljöbalken kan vi få en lagstiftning som kan väga klimatnytta mot lokal miljönytta. Idag tas endast hänsyn till den senare vilket motverkar vårt klimatmål.

2.6 Mikroproduktion av el

- Nettodebitering av mikroproduktion av el på årsbasis skulle öka intresset för investeringar i t.ex. solceller. Svensk lagstiftning tillåter dock inte detta p.g.a. hur Skatteverket har tolkat EU-direktivet. Danmark har till exempel gjort en annan tolkning av direktivet, vilket medger nettodebitering (och har så gjort sedan 1998). EU-domstolen har, efter en anmälan, fastslagit att den danska modellen inte bryter mot EUs skattelagstiftning. Sverige bör se över det gällande regelverket, och förenkla och förbättra det så mycket som möjligt för att ge högre incitament för mikroproduktion.
- Privatpersoner som har solceller kan sälja överskottselen till ett elbolag. Utbetalningen från elbolagen görs alltid inklusive moms. Som småskalig solelsproducent är man skyldig att betala in momsen till skatteverket, oavsett summa, vilket är att skapa onödig administration. Man borde kunna sätta elbolaget som slutansvarig för att betala in momsen och att det som betalas ut till den privata elproducenten inte inkluderar moms (på liknande sätt som man hanterar hantverkare med omvänd momsplikt).
- Enligt det nuvarande förslaget för skattefrihet för solcellsanläggningar definieras anläggningar efter juridisk person (organisationsnummer). Detta gör att en stor bostadsrättsförening med många fastigheter, eller en detaljhandelskedja med många butiker som verkar under ett och samma orgnr (t.ex. COOP) kommer att slå i det definierade taket på 255 kWh då solelsproduktionen blir skattepliktig, trots att syftet med produktionen är att förse en mindre enhet med el. Definitionen av produktionsanläggning bör ändras så att den sammanfaller med en anläggning och inte med en juridisk person.
- För att öka utbyggnaden av solceller kan alternativa affärsmodeller vara viktiga verktyg. Leasing eller uthyrning av solceller är sådana alternativ. Ett exempel på ett leasingupplägg kan vara en privatperson som inte har råd att göra hela investeringen i solceller på en gång, och som inte heller vill ta underhållsansvaret. Denne väljer att leasa solceller från en solcellsleverantör. I avtalet ingår ett serviceavtal där leverantörer övervakar elproduktionen, och kontrollerar solcellerna om något fallerar. Detta skulle öka marknaden för solceller samt

troligtvis skapa fler gröna jobb. Sverige har dock ingen lagstiftning som reglerar leasing, istället regleras ett dylikt avtal av jordabalkens regler om fastighetstillbehör. Med denna lagstiftning riskerar leasinggivare att förlora investeringen i solceller om leasingtagaren går i konkurs (eftersom leasinggivaren enligt lagen inte har återtaganderätt av solcellerna som ses som fastighetstillbehör till den fastighet som ägs av den konkursade leasingtagaren). Lagstiftningen är heller inte helt tydlig vad gäller skattebefrielse för el från leasade solceller. Enligt uppgift gör Skatteverket en bedömning från fall till fall beroende på hur leasingavtalet är formulerat. Detta borde gå att enkelt åtgärda genom kompletterande lagstiftning.

- En annan affärsmodell som skulle kunna vara intressant är att sälja andelar i en solcellspark. Eftersom andelsköparen enligt dagens lagstiftning inte anses förfoga över solcellerna, kan denne heller inte få skattebefrielse i enlighet med energiskattelagen. Detta bör också ses över för att främja en snabbare utbyggnad av solceller.
- Näringsidkare och privatpersoner som inte har tillgång och fysiska möjligheter att sätta upp egna solcellsanläggningar skulle istället kunna hyra ett befintligt tak eller mark av någon annan. För att detta ska vara attraktivt krävs dock att dessa får möjlighet att transportera sin egenproducerade elenergi via monopolelnätet utan att belastas med full energiskatt. Detta skulle innebära att exempelvis en ICA handlar kan hyra mark från en lantbrukare för att montera en egen solcellsanläggning och transportera elenergin till sin anläggning utan att belastas med full energiskatt.

2.7 Värme och kyla

- I början av sommaren presenterade Boverket ett förslag till nya byggregler för framtidens "Näranollenergihus" (NNE-hus). I förslaget har Boverket valt att sätta huset som systemgräns varvid regelverket dimensioneras efter köpt energi till den aktuella huskroppen. Detta främjar uppvärmning med el framför fjärrvärme trots att den senare uppvärmningsformen i de allra flesta fall är betydligt mindre miljöpåverkande.
- Idag är värmeproduktionen i kraftvärmeverk skattebefriad. Inför förberedelserna med 2013 års fastighetstaxering önskade finansdepartementet skattebelägga även denna del av produktionen. Riksdagen fattade emellertid beslut om undantag fram till år 2018. Beskattning av värmedelen i kraftvärmeverk skulle allvarligt försämra fjärrvärmens konkurrenskraft gentemot andra mindre miljövänliga uppvärmningsformer, t.ex. eluppvärmning. Finansdepartementet har signalerat att man inte är nöjda med undantaget och fortsätter att förespråka skatt. Detta skulle också påverka spillvärmeleverantörer varvid det skulle vara ekonomiskt lönsammare att släppa ut spillvärme i havet än att använda det för uppvärmning.
- Boverket kräver idag en viss mängd luftomsättning i fastigheter. Med hög luftomsättning ventileras värmen ut, vilket motverkar energieffektivitet. Om man istället skulle sätta max-nivåer för CO₂ i luften, skulle man kunna optimera luftkvalitet och energieffektivisering.

2.8 Riktade stöd

- Vi ser en trend om att lansera olika stödsystem som specifikt stödjer viss teknik. Exempelvis föreslog Energimyndigheten innan sommaren ett särskilt stöd till havsbaserad vindkraft och i september lanserade regeringen ett särskilt stödpaket för elbussar. Risker med denna typ av riktade stödpaket är att de inte främjar bästa möjliga teknik. Styrmedel bör istället vara teknikneutrala och baserade på neutrala styrmedel som exempelvis klimatnytta ur ett livscykelperspektiv, emissioner ur avgasröret etc.
- Idag ges riktade stöd för att minska näringsläckaget från åkermark ut i sjöar och vattendrag, t.ex. genom att anlägga våtmarker. Åtgärderna är kostsamma och har endast uppnått ett

begränsat resultat. Det nuvarande regelverket inkluderar inte stöd till åtgärder som återtar kväve och fosfor från övergödda sjöar och vattendrag och återför dessa näringsämnen till åkermark. Ett sådant stöd skulle öppna upp för nya arbetssätt och dessutom innebära möjligheter att öka tillgången till substrat för biogasproduktion (genom att exempelvis skörda vattenväxter). Tillgången på biogödsel, skulle därmed öka vilket skulle innebära att man uppnår ett cirkulärt flöde där den återtagna fosfor och kvävet skulle återföras till åkermark.

2.9 Offentliga upphandlingar

- Strukturen för offentliga upphandlingar är kontraproduktiv vad gäller innovativa miljölösningar. Ofta används samma upphandlingsstrukturer oavsett om det är ett stort infrastrukturprojekt eller en enkel åtgärd som upphandlas. Detta gör att mindre företag med innovativa lösningar inte mår bra av att delta i offentliga upphandlingar. Eftersom LOU inte kombineras med incitament för offentliga aktörer att premiera innovativa lösningar med hög miljöprestanda, leder LOU till att upphandlingar per se förlänger användningen av etablerade, traditionella lösningar.
- Många offentliga aktörer som upphandlar bränslen exkluderar aktörer som endast kan leverera biobränslen, eftersom man kräver att aktörerna lämnar anbud på hela upphandlingen (som i de flesta fall även inkluderar fossila bränslen). I vissa upphandlingar medges aktörer att lämna anbud på delar av upphandlingen. Riktlinjer/rekommendationer för hur offentliga aktörer ska göra bränsleupphandlingar skulle på ett enkelt sätt åtgärda detta.
- Det finns idag inga generella rekommendationer för hur kommuner ska premiera förnyelsebara bränslen i upphandlingar samt vilka krav man ska ställa. I samma kommun kan en upphandling av en viss typ av transporter ställa vissa krav och en annan upphandling av andra transportslag ställa helt annorlunda krav.
- Upphandlingar av stora infrastrukturprojekt, t.ex. bygge av nya vägar, fastigheter etc. inkluderar i princip aldrig krav på fossilfria transporter i projektet. Totalentreprenörerna ställer inte självantagna dessa krav när de i sin tur upphandlar transporter, och givetvis väljer de flesta transportörer inte att använda ett förnyelsebart drivmedel när inga krav ställts. Krav på fossilfria drivmedel borde vara standard i alla offentliga upphandlingar.
- Offentliga upphandlingar vad gäller livsmedel går inte alls i linje med de lagkrav som ställs på svenska jordbrukare för livsmedelsproduktion, t.ex. gällande antibiotikaanvändning, beteskraV etc. Idag ställs hårda krav på hur svenska bönder ska producera livsmedel ex genom Miljöstyvningsrådets baskrav, men offentliga upphandlingar av livsmedel inkluderar inte samma kravnivå, vilket gör att svenskproducerade livsmedel ofta konkurreras ut baserat på pris.