

Sammanfattning

Utredaren skall enligt de givna direktiven lämna förslag till hur en skatt på avfall som förbränns lagtekniskt kan utformas. Utredaren skall bedöma lämpligheten av att införa en sådan skatt eller om andra ekonomiska styrmedel i stället bör förordas. Utredaren skall också bedöma vilken skattenivå som i så fall är lämplig med hänsyn till de styreffekter som bör uppnås. De samhällsekonomiska konsekvenserna och miljömässiga effekterna av en skatt på avfall som förbränns samt dess förhållande till energibeskattningen är av särskilt intresse. Utredaren skall beakta resultaten från tidigare relevanta utredningsinsatser. Utvecklingen av kostnader för olika former av avfallsbehandling och återvinning skall också vägas in i analysen. Utredaren skall även följa arbetet med utveckling av strategi för återvinning, avfallshantering och definition av avfall som sker inom Europeiska kommissionen i enlighet med det sjätte miljöhandlingsprogrammet.

Utredaren skall vidare genomföra en översyn och utvärdering av lagen (1999:673) om skatt på avfall. Utredaren skall följa utvecklingen inom EU och i sin analys ägna särskild uppmärksamhet åt de EG-rättsliga förutsättningarna, i synnerhet reglerna om statligt stöd. Utredaren skall analysera vilka effekter avfallsbeskattningen har på olika avfallsslag och olika former av avfallsbehandling samt i vilken mån avfallsbeskattningen har bidragit till att nå de uppställda målen inom avfallspolitiken.

Den del av uppdraget som rör skatt på avfall som förbränns skall redovisas med förtur, vilket nu görs genom detta delbetänkande.

Utredningsuppdraget omfattar styrmedel inom framförallt det avfallspolitiska området. Även om delbetänkandet omfattar en förhållandevis väl avgränsad fråga eftersträvar utredningen ett helhetsperspektiv. Det kan därför bli aktuellt att i vårt slutbetänkande i någon mån komplettera de förslag som nu lämnas med ytterligare ställningstaganden.

Lagteknisk utformning av en skatt på avfall som förbränns

Vissa utgångspunkter

Ett övergripande syfte bakom en skatt på avfall som förbränns är att öka materialåtervinningen. Skatten skall därvid vara ett medel för att säkerställa att materialåtervinning utnyttjas när det i en helhetsbedömning är miljömässigt motiverat (se regeringens proposition *Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp* 2002/03:117, s. 33). Utöver det övergripande syftet bakom skatten skall utredningen även beakta i vilken mån skatten styr mot uppfyllandet av andra relevanta mål, t.ex. de energipolitiska målen (se a. prop. s. 35).

I det uppdrag som nu delredovisas ligger ett krav på att utforma en skatt på avfall som förbränns och att därefter utvärdera lämpligheten i att införa en skatt enligt den föreslagna utformningen. En naturlig utgångspunkt för utredningen har emellertid varit att försöka åstadkomma en utformning som vid en slutlig bedömning kan bedömas lämplig att införa samt styr mot såväl ökad materialåtervinning som mot övriga relevanta politiska målsättningar.

Skattens utformning

Överväganden

En naturlig ansats vid utformning och bedömning av lämpligheten av en skatt på avfall som förbränns har varit att först försöka klargöra var en sådan skatt hör hemma i beskattningssystemet och om det inom ramen för detta system finns några fastlagda principer att beakta. I stort sett allt avfall som förbränns används för energiutvinning, dvs. framställning av (fjärr-) värme och el. Avfall är således i den meningen ett bland flera bränsleslag på marknaden. Vid en jämförelse mellan övriga fossila bränslen och avfall kan konstateras att avfall som förbränns är skattesubventionerat, till den del avfallet är av fossilt ursprung, eftersom övriga fossila bränslen beskattas enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi, LSE.

Utredningen har valt att utforma en skatt på avfall som förbränns enligt en modell som utredningen benämnt *energi-skattemodellen*. Termen ger uttryck för att skatten på avfall som

förbränns skall åstadkommas genom att infoga avfallet inom ramen för den befintliga energibeskattningen.

Syftet med att föra in de fossila avfallsfraktionerna i LSE är att fokusera på avfallet som resurs och på dess innehåll av energi. Denna energi kan tas till vara för uppvärmningsändamål och bör då beskattas efter samma grunder som de fossila bränslen som redan i dag beskattas enligt LSE. En neutralisering sker då av den snedvridning till fördel för förbränning av avfall till värmeproduktion som följer av dagens energi- och koldioxidbeskattning av mineraloljor, kol och naturgas. En sådan förändring medför att de ekonomiska förhållandena förändras och att det i vissa fall blir lönsamt att nyttja avfallets materialresurs innan dess energiresurs slutligen nyttjas. Härigenom blir avfallsförbränning dyrare relativt andra avfallsbehandlingsmetoder.

Nuvarande skattebefrielse för avfallets fossila del innebär svårigheter att, såväl på kort som på lite längre sikt, uppnå målsättningen om en ökad materialåtervinning, samtidigt som skattefriheten för biobränslen urholkas i förhållande till avfallsbränslena. Därutöver kan konstateras att den rådande skattefriheten för avfallsbränslet innebär att det inte har någon betydelse om avfallet förbränns i ett värmeverk (hetvattenpanna) eller i ett kraftvärmeverk. Utöver den i dag bristfälliga avfallspolitiska styrningen i skattesystemet (som är det huvudsakliga skälet till en skatt på förbränning av avfall) saknas det således en energipolitisk styrning med avseende på avfallsförbränningen.

Genom att infoga avfallet i energibeskattningen i syfte att utjämna den i dag befintliga snedvridningen i energiskattesystemet som inom kraft- och värmesektorerna utgör ett kraftigt incitament för förbränning av avfall på bekostnad av andra bränslen, varav biobränslena naturligtvis är viktigast. Indirekt innebär detta också en avfallspolitisk styrning, eftersom alternativa avfallsbehandlingsmetoder blir relativt sett billigare. En sådan beskattning ger således ett incitament till ökad materialåtervinning, i synnerhet av plast- och gummifraktioner, men sannolikt även till ökad materialåtervinning av andra avfallsfraktioner. Energiskattemodellen medför också ett kraftigt incitament för kraftvärmeproduktion, eftersom sådan produktion beskattas avsevärt lägre än hetvattenproduktion.

Eftersom skatten placerar sig väl inom ramen för det befintliga energiskattesystemets art och funktion kommer den att vara billig att administrera sett både i förhållande till intäktssidan som till styreffekten. I statsstödshänseende bedöms kompletteringen av

LSE ha goda möjligheter att få nödvändiga godkännanden. Mot bakgrund av den tyngd som konkurrensfrågor tillmäts inom gemenskapen bör denna fördel inte underskattas ur kostnads-effektivitetssynpunkt sett i ett helhetsperspektiv, utan tvärtom väga tungt vid valet av lagteknisk lösning.

Med en energibeskattnings av avfall med fossilt ursprung underlättas en fortsatt positiv utveckling på materialåtervinningsområdet samtidigt som Sverige placerar sig i framkant när det gäller utveckling och användning av styrmedel som bidrar till flera mål inom såväl avfalls- som energipolitikens område. Enligt utredningens mening är det en naturlig tågorordning att först åtgärda den befintliga snedvridningen inom avfalls- och energibeskattningen innan ytterligare styrmedel eventuellt införs.

Skattens lämplighet

Vid lämplighetsbedömningen kommer utredningen in på sådana överväganden som delvis har styrt utformningen av skattemodellen. Såsom nämnts ovan måste utredningen – utöver det övergripande syftet om att främja ökad materialåtervinning – även beakta övriga relevanta mål, t.ex. de energipolitiska målen. Det ligger därmed i sakens natur att den valda modellens lämplighet måste vägas mot samtliga de mål som bedöms relevanta.

Vid en helhetsbedömning kan vi konstatera att ett införande av energiskattemodellen – om än i olika omfattning – styr mot flera relevanta mål. Den ligger därmed i linje med t.ex. den utveckling av kretsloppstrategin som Naturvårdsverket föreslagit. Vid beaktande av modellens för- och nackdelar finner utredningen att fördelarna med ett införande av modellen överväger nackdelarna. Det är vid denna helhetsbedömning svårt att se att något annat ekonomiskt styrmedel skulle förordas *i stället* för energiskattemodellen. Däremot kan modellen komma att kräva någon form av kompletterande styrmedel för att inom något eller några områden nå en högre måluppfyllelse. Detta förhållande förändrar emellertid inte utredningens bedömning att modellen – vid en helhetsbedömning – är lämplig att införa.

Skattens närmare utformning

En skatt på avfall som förbränns skall åstadkommas genom att avfallets innehåll av fossilt kol skall vara ett skattepliktigt bränsle enligt LSE. Som sådant skall bränslet lyda under de generella regler som finns i LSE. I korthet innebär detta följande.

- Energiskatt och koldioxidskatt skall tas ut på bränslet när det används för uppvärmningsändamål.
- Den totala skattesatsen för det nya skattepliktiga bränslet uppgår till totalt 3 487 kronor per ton enligt följande.
 - 150 kronor per ton i energiskatt, och
 - 3 337 kronor per ton i koldioxidskatt.
- De angivna skattesatserna tas endast ut delvis vid viss användning och inom vissa sektorer. Förbrukning inom kraftvärmeproduktion och tillverkningsindustri samt yrkesmässig jordbruks-, skogsbruks- eller vattenbruksverksamhet beskattas således endast med 21 procent koldioxidskatt (den s.k. industriskattesatsen). Någon energiskatt tas inte ut. I tabell 1 nedan redovisas vilka olika faktiska skattesatser som kan förekomma.
- För förbrukning inom tillverkningsindustrin samt yrkesmässig jordbruks-, skogsbruks- eller vattenbruksverksamhet kompletteras industriskattesatsen med särskilda nedsättningsregler.

Tabell 1. Beräknad skatt vid förbränning av fossilt avfall inom olika sektorer/anläggningar

Sektor	Energiskatt	Koldioxidskatt	Total skatt
<i>Fossil andel 100 procent, fossilt kol 100 procent (skatt kr per ton)</i>			
Hetvattenpanna (värmeverk)	150	3 337	3 487
Kondenskraftverk ¹	0	0	0
Kraftvärmeverk ²	0	483–584	483–584
Tillverkningsindustri	0	701	701 ⁽³⁾
<i>Fossil andel 14 procent⁴ (skatt kr per ton)</i>			
Hetvattenpanna (värmeverk)	19	420	439
Kondenskraftverk ¹	0	0	0
Kraftvärmeverk ²	0	61–74	61–74
Tillverkningsindustri	0	88	88

¹ I kondenskraftverk produceras endast el. Denna produktion är skattefri. Värmen kyls bort och beskattas därför inte.

² Kraftvärmeverk med elverkningsgrad i intervallet 15–28 %.

³ Den nedsatta nivån utgör här ca 20 % av den generella nivån.

⁴ Den fossila andelen 14 procent, motsvarar den *fossila* brännbara delen av det samlade inkommande avfallet till förbränning i avfallsförbränningsanläggningarna (RVF rapport 2003:12). Av denna andel utgör ca 90 procent fossilt kol.

Andra övervägda utformningar av en skatt på avfall som förbränns

Under arbetet med utformning av en lämplig lagteknisk lösning har utredningen prövat flera olika modeller utifrån deras respektive förutsättningar. En helt rak skatt (dvs. utan några former av undantag) har inte bedömts realistisk. Den modell som är det andra reella alternativet till en skatt på avfall som förbränns är i stället den modell som utredningen benämnt *avfallsskattemodellen*. Modellen tar sitt avstamp i den befintliga lagen (1999:673) om skatt på avfall enligt vilken skatt tas ut på avfall som deponeras. Enligt denna modell skall skatten vara viktbaserad och den bör, enligt utredningens mening förenas med undantag för vissa avfallsslag. Vid en jämförelse med energiskattemodellen har utredningen funnit att det är lämpligt att först åtgärda den snedvridning som i

dag existerar inom energi/avfallsområdet, varför utredningen förordar införandet av energiskattemodellen.

Kompletterande ekonomiska styrmedel

Om den föreslagna förändringen vid en senare utvärdering bedöms styra otillräckligt mot det avfallspolitiska målet, att avfall skall behandlas enligt avfallshierarkin, bör kompletterande styrmedel övervägas. Ett alternativ till att införa kompletterande styrning i form av ett nytt ekonomiskt styrmedel är att justera det redan befintliga producentansvaret för att den vägen söka nå uppställda mål.

Utredningen har övervägt några olika former av alternativa ekonomiska styrmedel och formerna härför. Det rör sig framförallt om den s.k. *avfallsavgiften*, om *återvinningscertifikat* samt om *råvaru-* eller *produktskatter*. Utöver dessa styrmedel finns även möjligheten att inom ramen för lagen (1999:673) om skatt på avfall införa en kompletterande styrning.

Elcertifikat för avfallsförbränning?

Under arbetets gång har frågan om den förnybara delen av avfallet skall föreslås vara ett elcertifikatberättigande bränsle diskuterats. Frågan är i allra högsta grad relevant men ryms inte inom ramen för avgränsningen av delbetänkandet, vilket också framgår av utredningens direktiv. Utredningen avser emellertid att återkomma till denna fråga i samband med att slutbetänkandet lämnas.

Konsekvenser av förslagen

Miljökonsekvenser

Vad beträffar omfattningen av den ökade materialåtervinningen, eller rättare sagt utsorteringen är den svår att bedöma. Utredningen bedömer dock att en ökad utsortering kan uppgå till cirka fyra procent. Förslaget innebär i denna del reduktioner av koldioxidutsläpp med cirka 65 000 ton per år, till följd av minskad ökning av förbränningen och ökad materialåtervinning av plast.

Eftersom hetvattenproduktion till följd av kraftvärmebeskattningen förväntas ersättas av kraftvärmeproduktion bedöms ytterligare koldioxidreduktioner, i ett globalt perspektiv, på sikt kunna uppgå till cirka en miljon ton per år.

Statsfinansiella konsekvenser

I tabell 2 nedan redovisas en bedömning av de statsfinansiella konsekvenserna av utredningens förslag. I beräkningen av periodiserade nettoeffekter tas inte hänsyn till effekter på skatteintäkter som följer av ökad materialåtervinning. Skatteintäkterna kan dock förväntas vara åtminstone av den storlek som anges i tabellen. Anledningen är att den baseras på faktisk avfallsstatistik för år 2003. Vid tiden för ett eventuellt ikraftträdande har förbränningskapaciteten ökat och därmed också storleken av den möjliga skattebasen. Denna effekt förväntas vara större än de minskade skatteintäkter som förväntas av förslaget (beroende på minskad ökning av förbränningen och ökad materialåtervinning samt en övergång till kraftvärmeproduktion).

Tabell 2. Periodiserade nettoeffekter för offentlig sektor 2007–2009 samt varaktig nettoeffekt, miljoner kronor

	<i>Fr.o.m.</i>			<i>Varaktig</i>
	<i>1/1</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>netto-</i>
	<i>2007</i>			<i>effekt</i>
Skatt på avfall som förbränns genom den fossila delen av avfallet som går till förbränning	920	790	740	660

De tillkommande administrativa kostnaderna för Skatteverket för att utöka energibeskattningsystemet med den fossila delen av avfallet kan beräknas till cirka 2 miljoner kronor i ökade årliga driftskostnader samt 800 000 kronor som en initial investeringskostnad. Beräkningarna grundar sig på att antalet skattskyldiga uppgår till högst 100 stycken.

Kostnadsökningar för hushållen och näringslivet

Hushållens kostnader för avfallshanteringen bedöms öka med 3,5–26,5 procent. Genomsnittligt medför detta ökade kostnader med 50–400 kronor för ett villahushåll och med 30–250 kronor för ett hushåll i flerfamiljshus.

Näringslivets ökade kostnader p.g.a. skatten är betydande i de verksamheter där det finns små möjligheter till anpassning och där det samtidigt finns stora mängder fossilt avfall. Även om det är ett förhållandevis litet antal företag totalt sett som hanterar fossilt avfall i större mängd kan kostnaderna bli stora för dessa företag. Det rör sig om ett begränsat antal företag inom kemi- och plastindustrin samt om returpappersbruken (särskilt de två som återvinner plastad kartong). Därutöver förekommer s.k. plastrejekt inom plaståtervinningsindustrin. I det fall som det fossila avfallet är producentansvarsmaterial torde det dock vara möjligt att övervältra kostnadsökningarna. I sammanhanget bör beaktas att skatten infogas i en befintlig lagstiftning som innehåller vissa begränsningsregler till skydd för konkurrensutsatt verksamhet. Eftersom det är fråga om ett generellt beskattningssystem har utredningen avstått från att föreslå att någon särregel införs i energibeskattningen utan valt att lämna den generella strukturen i LSE oförändrad.

Ikraftträdande

De förslag till förändringar som vi lämnar bör kunna träda i kraft den 1 januari 2007.