

## Bilaga 12:5 till kommunstyrelsens protokoll den 1 juni 2005, § 17

PM 2005 RVIII (Dnr 303-1597/2005)

### En BRAS katt? - beskattning av avfall som förbränns (SOU 2005:23)

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid till 3 juni 2005

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande  
Som svar på remissen En BRAS katt? – beskattning av avfall översänds denna promemoria.

**Föredragande borgarrådet Viviann Gunnarsson** anför följande.

#### *Bakgrund*

Finansdepartementet har remitterat delbetänkandet ”en BRAS katt? – beskattning av avfall som förbränns” (SOU 2005:23) till Stockholms stad för yttrande. Sammanfattning i *bilaga*. Utredningen har av regeringen fått uppdraget att belysa och lämna förslag på hur en skatt på avfall som förbränns kan utformas. Uppdraget består även i att bedöma lämpligheten av att införa skatt på avfall som förbränns samt ägna särskild uppmärksamhet åt de EG-rättsliga förutsättningarna.

Utredningen konstaterar att ett övergripande syfte med skatt på avfall är att öka materialåtervinningen och säkerställa att den utnyttjas då det är miljömässigt motiverat. Vidare fastslås att i de fall då avfallet förbränns används det alltid för värme eller kraftproduktion vilket gör att det för närvarande är skattesubventionerat i jämförelse med övriga fossila bränslen. Fossila bränslen beskattas enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Genom att införa en skatt på avfall då dess energiinnehåll utnyttjas som bränsle blir detta behandlingsalternativ dyrare jämfört med andra behandlingsalternativ. Utredningen anger att detta kommer att styra avfallsbehandlingen till att utnyttja materialresursen som relativt andra behandlingsalternativ blir ekonomiskt gångbar. Skattemodellen ger också ett kraftigt incitament för kraftvärmeproduktion eftersom denna ges en avsevärt lägre beskattning jämfört med enbart värmeproduktion.

Utredningen föreslår en skatt på avfall som förbränns. Endast den del av avfallet som innehåller fossilt kol anses som skattepliktigt bränsle enligt lagen om skatt på energi (LSE). Den fossila koldelen i hushållsavfall uppgår till ca 10-20 viktprocent. Skatten kan vid olika bränsleslag och användningsområden få följande effekter:

- Total skatt på fossilt bränsle som används i värmeverk, 3 487:-/ton (energi- och koldioxidskatt).
- Total skatt på avfall som används i värmeverk 439:-/ton (endast koldioxidskatt debiteras).
- Total skatt på avfall som används i kraftvärmeverk, 61-74:-/ton (endast del av koldioxidskatten debiteras).

## *Remisser*

Ärendet har remitterats stadsledningskontoret för synpunkter som har underhandsinformation från renhållningsförvaltningen vars synpunkter återges nedan.

*Stadsledningskontoret* framhåller att den avfallsskatt som utredningen föreslår i slutändan kommer att betalas av verksamheter och hushåll som ger upphov till avfall som därmed kommer få ökade kostnader för sin avfallshantering. Vidare ser inte stadsledningskontoret att en ökad skatt på avfall som förbränns på ett entydigt sätt leder till ökad materialåtervinning.

## *Mina synpunkter*

Jag är positiv till att förbränning av avfall beskattas. På så sätt kan vi styra mot en mer hållbar avfallshantering, med minskade avfallsmängder och ökad grad av återanvändning och återvinning.

Utredningen har valt att föreslå en skatt där avfallet beskattas som fossila bränslen enligt energiskattemodellen. På så sätt likställs förbränning av avfall med andra bränslen. Förslaget innebär dock att beskattningen blir mycket lägre om energin som frigörs används till elproduktion eller i tillverkningsindustrin. Genom att enbart beskatta det fossila avfallet styr man mot att sortera ut t ex plast innan förbränningen sker, däremot ger det inga incitament till ökad återvinning av övrigt avfall och till att minimera uppkomsten av avfall. Därför anser jag att förslaget är otillräckligt när det gäller att ge incitament för ökad materialåtervinning, biologisk behandling och för att minska uppkomsten av avfall.

Ett alternativ till energiskattemodellen, som utredningen också tittat på, är att införa skatt på avfall som förbränns. Fördelen med det alternativet är att skatten gäller allt avfall som förbränns och därför ger större incitament till avfallsminimering, återvinning och biologisk behandling istället för förbränning. Skatt på förbränning av avfall skulle antingen kunna ersätta den föreslagna modellen eller komplettera den. Det är viktigt att avfallspolitiken i sin helhet leder till att i första hand uppkomsten av avfall minimeras, i andra hand skall produkterna återanvändas och i tredje hand skall materialet återvinnas. Först därefter kan förbränning av avfallet vara aktuellt.

Jag delar utredningens uppfattning om att förslaget måste kompletteras med andra styrmedel på avfallsområdet. Det är bra om man kan styra redan på råvarustadiet, såsom är ett förslag. Vi välkomnar även förslag om justeringar i producentansvaret, för att få bättre och tydligare styrning och klargöra rollerna mellan t ex producenterna och kommunerna när det gäller avfallsfrågor. Däremot anser jag att effekterna av de elcertifikat som redan finns bör utvärderas innan det föreslås gröna certifikat på avfallsförbränning.

Stadsledningskontoret pekar på att förslaget riskerar att innebära att kostnaderna ökar för både stadens verksamheter och för medborgare. Utgångspunkten för ett sådant antagande är att avfallsmängderna som förbränns i stort sett oförändrade från dagens nivå. Syften med skatten som styrinstrument är att öka utsorteringen av återvinningsbara fraktioner och på så sätt minska mängden avfall som förbränns. Därför är uppskattningen av framtida kostnader beroende på vilket tidsperspektiv man utgår ifrån. Över tid skall det inte medföra några ökade kostnader. Det är dock viktigt att vara vaksam på att beskattningen inte leder till dolda prisökningar i samband med att den införs.

Om skatten är konstruerad på ett bra sätt anser jag att det också kommer leda till att man i konsumentledet väljer produkter som ger minimalt med avfall eller där återvinningsgraden är hög.

Utredningen lyfter fram att det kan komma att bli ökade kostnader för återvinningsindustrin, t ex när man måste förbränna restprodukter från pappersåtervinning. För att undvika det krävs en bättre samordning mellan de olika typerna av återvinningsindustrier så att de i högre utsträckning kan återvinna varandras restprodukter.

Förslaget är endast ett delbetänkande, och vi avser att ta del av och komma med slutgiltiga synpunkter när utredningen i sin helhet är klar.

Jag föreslår med hänvisning till vad som ovan anförts att kommunstyrelsen beslutar följande

Som svar på remissen En BRASkatt? - beskattning av avfall översänds denna promemoria.

Stockholm den 19 maj 2005

VIVIANN GUNNARSSON

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarråden *Mikael Söderlund* (m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. avslå föredragande borgarråds förslag till beslut
2. som svar på remissen anföras

Hushållsavfallet har under en tioårsperiod ökat med ca 2,5 procent per år. På trettio år riskerar Sveriges avfallsmängd att fördubblas. Det faktum att avfallsmängden ökar kommer som en överraskning för många. Det finns en utbredd uppfattning att ökad återvinning inneburit mindre avfall, men så är det alltså inte. Det finns istället en stark koppling mellan avfallsmängd och BNP-utvecklingen. Går tillväxten upp ökar också mängden hushållsavfall. Det är en viktig politisk uppgift att försöka minska detta sopberg, men dagens metoder fungerar uppenbarligen inte.

Att ta tillvara den energi som finns i avfallet genom förbränning är den vanligaste metoden att göra sig av med hushållsavfall i Sverige. År 2002 förbrändes 1,7 miljoner ton sopor. Hushållsavfall består till största delen av så kallat förnyelsebart material, biobränsle. Brännbart avfall är med andra ord en resurs som ska tas tillvara.

Utsläppen vid förbränning har minskat drastiskt. Effektiva åtgärder har minskat utsläppen av dioxiner och andra föreningar som väteklorid, kvicksilver, kadmium, bly och stoft till luften med mellan 90 och 99 procent. Samtidigt som utsläppen minskat kraftigt har förbränningen fördubblats sedan mitten av 1980-talet. Det innebär att utsläppsminskningen blir ännu större om man ser till producerad terawattimme. Från Sveriges 28 avfallsförbränningsanläggningar släpps det numera ut mindre än ett gram dioxin per år. Att utsläppen blivit allt mindre och allt mindre farliga får dock inte leda till en slapp attityd från myndigheternas sida när det gäller kontroll. Som Riksrevisionen nyss konstaterat så brister många kommuner i tillsynen. Detta måste åtgärdas.

Sopförbränningens påverkan på växthuseffekten är knappt mätbar och ur miljösynvinkel är det ytterst tveksamt om de andra sätt, som finns att ta tillvarata soporna på, är att föredra. Förbränningskatten riskerar att leda till att sopor som idag förbränns på ett effektivt sätt istället hamnar i naturen eller eldas upp av enskilda hushåll. Miljöeffekten av ett sådant beteende är oöverblickbart, men högst sannolikt om sopsortering höjs till följd av en sopförbränningsskatt.

Sedan ett årtionde tillbaka pågår en långtgående sopsortering och avfallsåtervinning av hushållssopor. Denna kan på goda miljömässiga grunder ifrågasättas. Många gånger vore det bättre att bränna hushållsavfallet i ett fjärrvärmeverk och utvinna energi ur soporna. Miljölagstiftningen

måste ses över för att tillskapa ett nytt system för hantering av sopor som bygger på en helhetsbedömning av vad som är miljömässigt bra och effektivt. Sverige bör inte införa en skatt på avfallsförbränning.

## Kommunstyrelsen

**Reservation** anfördes av *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m) och *Lotta Edholm* och *Ann-Katrin Åslund* (båda fp) och med hänvisning till reservationen av (m) och (fp) i borgarrådsberedningen.

**Reservation** anfördes av *Ena Samuelsson* (kd) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta att

1. avslå föredragande borgarråds förslag till beslut
2. som svar på remissen anför

Beskattning utgör normalt sett ett starkt incitament som styr beteende och skapar förändring. Det är dock mycket som talar för att utredningens förslag inte kommer att leda till de mål som eftersträvas. Såväl stadsledningskontoret som renhållningsförvaltningen avstyrker införandet av den modell som utredningen föreslår.

Stadsledningskontoret påpekar också att avfallsskatten troligtvis kommer att belasta verksamheter och hushåll vilka därmed får ökade kostnader för sin sophantering. Det gynnar varken miljön, medborgarna eller näringsklimatet.

## ÄRENDET

Finansdepartementet har remitterat delbetänkandet ”en BRASkatt? –beskattning av avfall som förbränns” (SOU 2005:23) till Stockholms stad för yttrande. Utredningen har av regeringen fått uppdraget att belysa och lämna förslag på hur en skatt på avfall som förbränns kan utformas. Utredningen föreslår en skatt på avfall som förbränns. Endast den del av avfallet som innehåller fossilt kol anses som skattepliktigt bränsle enligt lagen om skatt på energi.

## REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret för synpunkter.

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 2 maj 2005 har i huvudsak följande lydelse.

### *Ärendets beredning*

Inom Stockholms Stad har ärendet remitterats till stadsledningskontoret för yttrande. Inom stadsledningskontoret har ärendet beretts av infrastrukturavdelningen som har inhämtat underhandsinformation från renhållningsförvaltningen vars synpunkter återges nedan.

### *Bakgrund*

Utredningen har av regeringen fått uppdraget att belysa och lämna förslag på hur en skatt på avfall som förbränns kan utformas. Uppdraget består även i att bedöma lämpligheten av att införa skatt på avfall som förbränns samt ägna särskild uppmärksamhet åt de EG-rättsliga förutsättningarna.

Utredningen konstaterar att ett övergripande syfte med skatt på avfall är att öka materialåtervinningen och säkerställa att den utnyttjas då det är miljömässigt motiverat. Vidare fastslås att i de fall då avfallet förbränns används det alltid för värme eller kraftproduktion vilket gör att det för närvarande är skattesubventionerat i jämförelse med övriga fossila bränslen. Fossila bränslen beskattas enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Genom att införa en skatt på avfall då dess energiinnehåll utnyttjas som bränsle blir detta behandlingsalternativ dyrare jämfört med andra behandlingsalternativ. Utredningen anger att detta kommer att styra avfallsbehandlingen till att utnyttja materialresursen som relativt andra behandlingsalternativ blir ekonomiskt gångbar. Skattemodellen ger också ett kraftigt incitament för kraftvärmeproduktion eftersom denna ges en avsevärt lägre beskattning jämfört med enbart värmeproduktion.

Utredningen föreslår en skatt på avfall som förbränns. Endast den del av avfallet som innehåller fossilt kol anses som skattepliktigt bränsle enligt lagen om skatt på energi (LSE). Den fossila koldelen i hushållsavfall uppgår till ca 10-20 viktprocent. Skatten kan vid olika bränsleslag och användningsområden få följande effekter:

- Total skatt på fossilt bränsle som används i värmeverk, 3487:-/ton (energi- och koldioxidskatt).
- Total skatt på avfall som används i värmeverk 439:-/ton (endast koldioxidskatt debiteras).
- Total skatt på avfall som används i kraftvärmeverk, 61-74:-/ton (endast del av koldioxidskatten debiteras).

Utredningen kan läsas i sin helhet på [www.regeringe.se](http://www.regeringe.se) Ange BRASkatt i sökrutan.

#### *Renhållningsförvaltningens synpunkter i sammandrag*

Renhållningsförvaltningen förordar att skatt på avfall som förbränns inte införs såsom utredaren i betänkandet utformat förslaget med följande motivering:

- Förslaget kommer att ge ökade kostnader för stadens medborgare direkt genom ökad avfallsavgift och genom att stadens verksamheter kommer att få ökade kostnader för sin avfallshantering.
- Dessutom kommer förslaget genom schabloniserad mängd fossilt avfall i avfallsförbränningen inte att ge några väsentliga incitament för ökad utsortering med materialåtervinning.
- Förslaget ger inte någon positiv påverkan på målen med biologisk behandling av biologiskt nedbrytbart material.

Avfallsförbränningsanläggningarna i hela landet kommer säkerligen att nyttja samma kvantiteter avfallsbränslen som sin tekniska kapacitet. Kraftvärmeanläggningar som kan bränna avfall är stora investeringar och kommer att få större geografiskt upptagningsområde för sitt avfallsbränsle, till stor del beroende på att anläggningarna är basproduktionsanläggningar i lokala fjärrvärmenät och därmed krävs för det lokala energisystemet.

Förvaltningens argument och kommentarer på enskilda delar i betänkandet redovisas i sin helhet i bilaga.

#### *Stadsledningskontorets synpunkter*

Stadsledningskontoret har tagit del av innehållet i betänkandet och kan utifrån detta konstatera följande.

Den avfallsskatt som utredningen föreslår kommer i slutändan att betalas av verksamheter och hushåll som ger upphov till avfall. Därmed kommer stadens verksamheter att få ökade kostnader för sin avfallshantering. Hur stor denna kostnadsökning kommer att bli har inte varit möjlig att uppskatta, stadsledningskontoret kan dock redan nu konstatera att det inte finns någon möjlig finansiering av kostnadsökningen annat än omDispositionering av idag redan hårt ansträngda resurser.

Vidare bör påpekas att stadsledningskontoret inte ser att en ökad skatt på avfall som förbränns på ett entydigt sätt leder till ökad materialåtervinning. Med anledning av att skatten får olika effekter beroende på fossilt innehåll i avfallet och beroende på vilken typ av förbränningsanläggning som används kan effekten snarare bli att avfallsströmmarna ändras. Enligt utredningens beräkningar kommer ett värmeverk debiteras en skatt på ca. 439:-/ton avfall jämfört med kraftvärmeverkets 61-74:-/ton, i båda fallen tillkommer övriga kostnader för hanteringen m.m. Skillnaden i skatteuttag kan snarare leda till att avfallsströmmarna går till kraftvärmeverk lika väl som till materialåtervinning. Kostnader för återvinning av olika materialslag framgår inte av utredningen, det finns dock inga tecken som entydigt visar på att skatten leder till ökad materialåtervinning.