

Sammanfattning

Utredaren skall inom den del av uppdraget som nu presenteras genomföra en översyn och utvärdering av lagen (1999:673, LSA) 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.

Utöver det ovan sagda skall utredaren enligt de givna direktiven även lämna förslag till hur en skatt på avfall som förbränns lagtekniskt kan utformas samt bedöma lämpligheten av att införa en sådan skatt eller om andra ekonomiska styrmedel i stället bör förordas. Denna del av uppdraget, som rör skatt på avfall som förbränns, har redovisats med förtur i ett delbetänkande.

I detta slutbetänkande presenteras nu utredningens översyn och utvärdering av LSA. Därtill redovisas vissa överväganden kring frågan om avfall skall vara ett certifikatberättigande bränsle enligt elcertifikatsystemet. Detta avsnitt inleds dock med en kort sammanfattning av utredningens förslag i delbetänkandet. Därefter presenteras de förslag som slutbetänkandet innehåller.

Utredningens delbetänkande – en BRASkatt? – beskattning av avfall som förbränns (SOU 2005:23)

I rubricerade delbetänkande lämnade utredningen förslag på hur en skatt på avfall som förbränns lagtekniskt kan utformas. Utredningen bedömde också om det skulle vara lämpligt att införa en skatt av den föreslagna utformningen.

Utredningen valde en lagteknisk lösning som bestod i att avfallets fossila innehåll av kol skulle infogas såsom ett skattepliktigt

bränsle i lagen (1994:1776) om skatt på energi. Härigenom kommer avfallets fossila del, när avfallet används som bränsle, att beskattas likformigt med andra fossila bränslen, vilket bland annat innebär att energiskatt och koldioxidskatt tas ut på avfallets fossila del. Det innebär vidare en kraftfull styrning mot elproduktion, samtidigt som de särskilda nedsättningsreglerna för energiintensiv industri per automatik blir tillämpliga.

Vid utredningens lämplighetsbedömning fann utredningen att i vart fall övervägande skäl talade för att införa en skatt av den föreslagna lagtekniska lösningen.

Resultat av utredningens översyn och utvärdering av lagen (1999:673) om skatt på avfall

Skattens styreffekt

Tidigare har deponering varit den billigaste metoden att omhänderta avfall. Genom bland annat avfallsskatten har deponering blivit dyrare, vilket gjort att materialåtervinning, förbränning och biologisk behandling blivit mer ekonomiskt intressant. Statistik från Skatteverket visar att mängden avfall som förs in på och som stannar på avfallsanläggningarna har minskat kontinuerligt sedan skatten infördes. Statistik från Svenska Renhållningsverksföreningen (RVF) och industrin visar att energiutvinning och materialåtervinning (inkl. materialåtervinning genom biologiska metoder) av avfall har ökat. Avfallen har således, bland annat p.g.a. avfallsskatten, styrts från deponering till materialåtervinning eller energiutvinning.

Av de resultat som utredningen fått fram har det därvid visat sig att deponeringen av avfall minskat *kraftigt* under de fem år lagen varit i kraft. Minskningen har emellertid inträffat under samma tid som deponiförordningen trätt i kraft, dels med sina starkare krav på deponeringsformen som sådan, dels med sina förbud mot deponering av utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall. Under samma tid har också de s.k. mottagningskriterierna skärpts betydligt. Detta innebär att det kan vara vanskligt att hänföra hela (eller ens en större del av) den minskade deponeringen till avfallsskatten. Oavsett hur det härmed förhåller sig har det de facto skett väsentliga förändringar i deponeringsmönstren under den tid skatten varit i kraft. Utredningen kan inte tolka detta på annat sätt

än att skatten haft en styrande effekt på det sätt som avsetts vid dess tillkomst.

Skatten i ett EU-perspektiv

Sedan utredningens direktiv författades har kommissionen i beslut gjort bedömningen att de olika skattebefrielseerna i LSA inte i något fall utgör statligt stöd. Just frågan om sådant stöd är, såsom också nämnts inledningsvis, något av en huvudfråga i direktiven och poängteras där särskilt. Genom kommissionens beslut har frågan delvis kommit i en annan dager. Utredningens ställningstaganden kan nu till viss del anses botten i att det finns ett beslut från kommissionen med innebörd att den struktur LSA har medför att skattebefrielseerna inte i något fall betraktas som statligt stöd. Skattebefrielseerna anses således följa av skattens ”art och funktion”.

En viktig utgångspunkt under utredningens översyn av LSA har varit att om möjligt försöka upprätthålla de principer som styr utformningen av lagen, vilket också lett till att den fått nödvändig acceptans i statsstödshänseende.

Skattens vara eller icke vara:

Deponeringen har minskat under hela den tid skatten varit i kraft. Några hållpunkter för att skatten stagnerat som styrinstrument och därför inte längre skulle behövas har utredningen inte kunnat finna. Tvärtom synes det lämpligt att skatten blir kvar för att understödja förbuden att deponera organiskt och utsorterat brännbart avfall, för att fortsätta styra övrigt avfall från deponering och för att bidra till att minska uppkomsten av avfall som deponeras.

Med hänsyn till det sätt på vilken skatten är uppbyggd är det dock viktigt att lagen kontinuerligt utvärderas på det sätt som nu skett. Särskilt viktigt är det naturligtvis att i lagen befintliga skattebefrielser löpande omprövas i syfte att granska deras fortsatta berättigande. Denna synpunkt gör sig gällande såväl ur miljösynpunkt som i ett EU-perspektiv.

Skattens framtida utformning

Utredningen har noggrant gått igenom hur skatten i dag fungerar i praktiken. Under denna genomgång har såväl Skatteverket som branschen fått komma till tals med sina erfarenheter kring skattens faktiska tillämpning. På grundval av denna genomgång har utredningen kommit till slutsatsen att skatten bör tillämpas på det sätt som sker i dag. Tillämpningen fungerar bra och berörda aktörer synes efter en inkörningsperiod ha anpassat sig väl till den systematik som nu råder i beskattningen. Utredningens ställningstagande innebär framförallt att den s.k. nettodeponimetoden skall tillämpas även fortsättningsvis, men även i övrigt att formerna för uppbörd av avfallsskatt skall lämnas oförändrade.

Systemet med olika former av skattebefrielse för t.ex. olika avfallsslag fungerar bra och kan antas bidra till att skatten fått avsedd effekt. Under översynen har utredningen prövat relevansen i de befintliga skattebefrielserna och därvid föreslagit vissa förändringar i syfte att om möjligt öka skattens styrning.

Den största förändringen som föreslås är den att skatten i fortsättningen bör differentieras. Detta bör ske genom att skatten på utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall skall vara högre än för övrigt avfall. Dessa avfallsfraktioner omfattas av deponiförbuden. Deponering kan dock fortfarande ske på dispens eller genom undantag från förbuden. Genom en högre skatt på dessa fraktioner understöds deponiförbuden, samtidigt som dispenserna sannolikt hålls tillbaka något. En väntad effekt är att dispensförfarandet bör kunna avvecklas fortare än utan denna differentiering. Ett mer drastiskt alternativ, som dock inte förordas av utredningen, vore att slopa möjligheten till dispens.

Förutom de skäl som ovan angivits för en höjd skattesats på de nämnda fraktionerna är en höjning närmast nödvändig för att balansera införandet av en eventuell skatt på förbränning av avfall. Enligt utredningens mening bör den högre skattesatsen bestämmas till 470 kronor per ton. Övrigt avfall kan även fortsättningsvis beskattas med 370 kronor per ton. Utredningen har således inte kunnat belägga att det finns skäl för att, i förhållande till nu gällande skattesats, höja skattesatsen för övrigt avfall ytterligare.

En mindre differentiering föreslås också genom att skattebefrielse från förorenad jord från marksanering och för förorenade muddermassor föreslås upphöra. De nämnda avfallsslagen skall i stället beskattas med en lägre skattesats om 90 kronor per ton.

Skälet bakom denna förändring är att det under utredningsarbetet visat sig att det finns en pågående utveckling vad gäller behandling av förorenade jordar, vilken kan förväntas bestå och öka om skatten signalerar att skattebefrielsen börjat ifrågasättas.

I övrigt föreslår utredningen att skattebefrielsen för kompostering och reaktorbaserad rötning avgränsas såtillvida att skattebefrielse endast skall gälla om huvudbehandlingen avslutats inom ett år. Härifrån undantas dock kompostering av park- och trädgårdsavfall som kan tillåtas en längre behandlingstid utan att beläggas med skatt.

Slutligen föreslår utredningen vissa mindre justeringar i några av skattebefrielserna för de s.k. branschspecifika avfallen.

Elcertifikat för avfallsförbränning

Utan att det särskilt anges i utredningens direktiv har utredningen på förekommen anledning uppmärksammat frågan om elcertifikat och avfallsförbränning och funnit anledning att överväga om avfallsförbränning skall berättiga till elcertifikat vid elproduktion.

Inom ramen för sitt uppdrag har utredningen således definierat vissa frågeställningar som är särskilt viktiga vid den principiella bedömningen av om ytterligare avfallsfraktioner skall berättiga till elcertifikat, eller om förändringar i övrigt ur ett avfallspolitiskt perspektiv bör göras i elcertifikatsystemet. Utredningen har därvid beaktat det förslag om en skatt på avfall som förbränns som utredningen lämnat i sitt delbetänkande, och en sådan skatts betydelse för produktion av el från avfall.

Elcertifikatsystemet omfattar i dag bland annat vissa biobränslen, vilka anges i förordningen (2003:120) om elcertifikat. I förhållande till det s.k. RES-E-direktivets definition av biomassa har förordningen ett mer avgränsat tillämpningsområde. En frågeställning är om detta tillämpningsområde bör utökas och mer generellt låta den förnybara delen av avfallet berättiga till elcertifikat. I senare rättstillämpning har den förnybara delen av hushållsavfall ansetts omfattas av förordningen, vilket sannolikt inte var avsikten vid dess tillkomst. En ytterligare frågeställning är därför om detta förhållande bör bestå.

Under beaktande av syftet med elcertifikatsystemet och med hänsyn tagen till de avfallspolitiska målen samt utredningens förslag om en skatt på förbränning av avfall anser utredningen att

4 § förordningen om elcertifikat bör kompletteras i följande två avseenden.

- Animaliska biprodukter kategori 1 och 2 skall berättiga till elcertifikat, och
- begreppet förädlade former i bestämmelsen skall endast avse biologiska material som förädlats i syfte att utvinna energi ur dem. Den förnybara delen av blandat hushållsavfall skall därmed inte berättiga till elcertifikat.

Konsekvenser av förslagen

Inledning

Utredningen har i detta slutbetänkande inte föreslagit några dramatiska förändringar av en redan befintlig skatt och skattestruktur. Det ligger därför i sakens natur att konsekvenserna av förslagen inte blir alltför omfattande. I tabell 1 nedan anges de statsfinansiella konsekvenserna av utredningens förslag. Det bör därvid noteras att beräkningen av skatten på utsorterat brännbart och organiskt avfall är statisk såtillvida att den för år 2008 och år 2009 utgår ifrån att oförändrade mängder deponeras. Om skatten verkar på avsett vis kommer emellertid mängderna att minska.

Statsfinansiella konsekvenser

Den periodiserade nettointäkten för den offentliga sektorn blir relativt låg vad gäller förorenad jord och muddermassor. Staten får skatteintäkter, men får tillsammans med kommuner ökade skattekostnader för deponering av förorenad jord och muddermassor. Staten får ökade kostnader med 16 miljoner kronor medan kommuner får ökade kostnader med 2 miljoner kronor. För höjd skatt på utsorterat brännbart och organiskt avfall kan kommunerna få ökade skattekostnader med 6 miljoner kronor.

Tabell 1 Periodiserade nettoeffekter för offentlig sektor 2007–2009 samt varaktig nettoeffekt, miljoner kronor

	<i>Fr.o.m. 1/1 2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>Varaktig nettoeffekt</i>
Skatt på förorenad jord och muddermassor, 90 kr per ton	6	6	6	6
Höjd skatt på utsorterat brännbart och organiskt avfall med 100 kr per ton	21	21	21	19
<i>Summa</i>	<i>27</i>	<i>27</i>	<i>27</i>	<i>25</i>

Differentierade skattesatser och ökad administration

Enligt Skatteverket kommer en differentiering av den föreslagna modellen inte att medföra några allvarliga hinder för tillämpning och uppbörd. Införandet kommer naturligtvis att innebära visst programmeringsarbete osv. med vissa, inte alltför höga, kostnader som följd. Dessa beräknas preliminärt till cirka 80 000 kronor.

För avfallsinnehavarna (och de skattskyldiga) kan visst ytterligare uppgiftslämnande komma ifråga. Samtidigt rör det sig om avfall vars mängder och status bör vara väl kända av aktörerna, bland annat, eftersom det finns dokumentation som visar att avfallet omfattas av dispens, alternativt att det är undantaget från deponiförbuden.

Övriga konsekvenser

Övriga konsekvenser av förslagen för t.ex. hushållen och näringslivet samt den kommunala självstyrelsen m.m. bedöms vara små och omnämns därför inte särskilt här.

Ikraftträdande

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