

## Kommittédirektiv

### Undantag från avfallsskatt och avfallsförbränningskatt

Beslut vid regeringssammanträde den 4 februari 2021

#### **Sammanfattning**

En särskild utredare ska analysera om det är lämpligt att införa ytterligare undantag från avfallsskatten och avfallsförbränningskatten.

Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till om det finns behov av att införa ytterligare undantag i avfallsförbränningskatten för att främja syftet med skatten,
- lämna ett författningsförslag som undantar visst sekundäravfall från avfallsförbränningskatten,
- ta ställning till om det finns behov av att genomföra ändringar i avfallsskattelagen för att främja giftfria kretslopp och återvinning av material och resurser genom ett undantag för visst sekundäravfall,
- ta ställning till hur eventuella undantag förhåller sig till EU-rätten, med utgångspunkt i att ett undantag inte ska stå i strid med EU-rätten, speciellt inte reglerna om statsstöd, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2022.

## **Uppdraget att utreda ytterligare undantag från avfallsförbränningskatten**

Regeringen lämnade i propositionen Skatt på avfallsförbränning (prop. 2019/20:32) förslag om införande av en skatt på avfallsförbränning (avfallsförbränningskatt). Syftet med skatten är att nå de nationella klimatmålen och en mer resurseffektiv och giftfri avfallshantering. Utvecklingen mot en cirkulär ekonomi är en förutsättning för att Sverige ska gå före och bli ett fossilfritt föregångsland till 2045 och bidra till generationsmålet, miljökvalitetsmålen och flera av målen inom Agenda 2030. Lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns, förkortad LSAF, trädde i kraft den 1 april 2020. Ett förbud mot förbränning av avfall som har samlats in separat för att förberedas för återanvändning eller för att materialåtervinnas infördes den 1 augusti 2020 i avfallsförordningen (2020:614).

Avfallsförbränningskatt tas ut när avfall förs in till en avfallsförbränningsanläggning eller en samförbränningsanläggning. Visst avfall är undantaget från skatteplikt. Avdrag för skatten får göras för avfall som förs ut från förbränningsanläggningen.

I propositionen framgår att skatten ska utvärderas, dels genom ett uppdrag till Skatteverket, dels genom att en utredning tillsätts. I regleringsbrevet för budgetåret 2020 avseende Skatteverket fick myndigheten i uppdrag att utvärdera effekterna av skatten. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 oktober 2021. I propositionen anges att utredningen ska analysera behovet av att anpassa skatten så att denna mer effektivt kan uppnå målen och förbättra förutsättningarna för materialåtervinning. Det ska säkerställas att det inte uppstår oönskade effekter som försvårar processer där sorterat avfall ersätter andra produktions- eller konstruktionsmaterial. En analys bör omfatta möjligheten att undanta sekundäravfall, där ett undantag för s.k. plastrejekt från t.ex. återvinning av plastbelagd kartong är en prioriterad fråga.

Energiproduktion från förbränning av avfall utgör drygt en fjärdedel av fjärrvärmeproduktionen. Fjärrvärme och kraftvärme fyller en viktig funktion i Sveriges energisystem eftersom dessa anläggningar möjliggör hög energieffektivitet och decentraliserad elproduktion då kapacitetsbehovet är stort.

## Föreslå ett undantag för visst sekundäravfall

I Förbränningskatteutredningens betänkande (SOU 2017:83 s. 211) definieras sekundäravfall som utsorterat avfall som minst en gång ratats i försök till återvinning eller som avfall som genererats i andra branscher än återvinningsbranschen och som varit föremål för återvinningsförsök. En betydande del av sekundäravfallet lämnas till förbränning och kommer därmed att beskattas enligt LSAF. Utredaren argumenterar för att sekundäravfall inte bör undantas från beskattning då ett undantag riskerar att leda till en skattedriven marknad för ineffektiv materialåtervinning.

I de fall materialåtervinnarna själva förbränner sekundäravfallet, vilket är aktuellt t.ex. vid återvinning av plastbelagd kartong eller plaståtervinning, innebär skatten emellertid att materialåtervinning fördyras. För att undvika att avfallsförbränningskatten leder till ökade kostnader och därmed minskade incitament för att återvinna material och en cirkulär ekonomi, kan visst sekundäravfall behöva undantas från beskattning. Sekundäravfall är ett omfattande begrepp och det är nödvändigt att specificera vilket sekundäravfall som bör undantas. Ett sådant undantag för visst sekundäravfall bör utformas på ett sådant sätt att det inte styr mot en ineffektiv materialåtervinning eller annat missbruk. Ett undantag för visst sekundäravfall behöver även ligga i linje med skattens syfte.

Utredaren ska därför

- analysera och klargöra hur skatten på avfallsförbränning påverkar förutsättningarna för hållbar materialåtervinning,
- beskriva vilka materialåtervinningsprocesser som påverkas negativt av avfallsförbränningskatten,
- bedöma om det är lämpligt att undanta sekundäravfall från materialåtervinningsprocesser från beskattning med hänsyn till syftet med skatten,
- ta ställning till hur eventuella undantag förhåller sig till EU-rätten, med utgångspunkt i att ett undantag inte ska stå i strid med EU-rätten, speciellt inte reglerna om statsstöd,
- lämna ett författningsförslag som undantar visst sekundäravfall, och
- lämna andra nödvändiga författningsförslag.

### **Utreda risken att samma avfall beskattas två gånger**

En möjlighet för skatteavdrag ges för avfall, ämne eller material som upphört att vara avfall när det förs ut från anläggningen. På så sätt undviks att askan beskattas både enligt avfallsskatten och enligt avfallsförbränningskatten när askan från avfallsförbränningen senare förs in på en deponi och beskattas enligt lagen (1999:673) om skatt på avfall, förkortad LSA.

Energiföretagen har lämnat in en hemställan (dnr Fi2019/04133) där det framgår att det finns avfallsförbränningsanläggningar och deponianläggningar som anses utgöra samma anläggning. Det kan i sådana fall finnas en risk för att avfallet beskattas både enligt LSAF och LSA. En sådan dubbelbeskattning är i allmänhet inte lämplig.

Utredaren ska därför

- undersöka om det förekommer att skatt tas ut mer än en gång för samma skattepliktiga händelse,
- ta ställning till om det i så fall är lämpligt att ändra gällande regler för att undvika detta,
- ta ställning till hur författningsförslaget förhåller sig till EU-rätten, med utgångspunkt i att ett undantag inte ska stå i strid med EU-rätten, framförallt bestämmelserna om statsstöd, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Utreda behovet av ytterligare undantag från avfallsförbränningskatten**

Avfallsförbränningskatten bygger på nettobeskattningsmodellen, det vill säga att allt avfall som förs in till anläggningen beskattas och avdrag får göras för allt som förs ut från anläggningen. Det innebär att även avfall som inte förbränns beskattas. Det kan till exempel handla om vatten som är klassat som avfall och förs in till förbränningsanläggningen eller avfall som förs in till anläggningen för att behandlas på annat sätt än genom förbränning eller används för driften av anläggningen. När detta avfall förs ut från förbränningsanläggningen får avdrag göras. Det kan dock uppstå vissa oönskade effekter. Exempelvis för vatten som förångas kan det vara svårt att göra avdrag när det avdunstar från anläggningen. Det kan också finnas situationer där avfall ersätter jungfruligt material vid driften av anläggningen.

Fortum Waste Solutions AB har i en hemställan (Fi2020/01604) pekat på att avfallsförbränningskatten medför omotiverade kostnadsökningar eftersom

skatten träffar avfall som förs in till anläggningen utan syfte att förbrännas och att det i många fall kan vara svårt att göra avdrag.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det finns behov av att införa ytterligare undantag i avfallsförbränningskatten för att främja syftet med skatten,
- ta ställning till hur eventuella undantag förhåller sig till EU-rätten, med utgångspunkt i att ett undantag inte ska stå i strid med EU-rätten, speciellt inte reglerna om statsstöd, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Uppdraget att utreda undantag för sekundäravfall i avfallsskatten**

Enligt LSA ska avfallsskatt betalas för avfall som förs in till en avfallsanläggning där farligt avfall eller annat avfall till en mängd av mer än 50 ton per år deponeras eller förvaras under längre tid än tre år. Avfallsskatt ska även betalas för det avfall som uppkommer inom en anläggning där det huvudsakligen bedrivs annan verksamhet än avfallshantering.

Avfallsskatten är utformad så att alla skattskyldiga för år 2021 betalar 555 kr i skatt per ton avfall som deponeras, oavsett avfallslag. Avfallsskatten tas ut för i princip allt avfall som förs in till en avfallsanläggning. För avfall som uppkommer på en industrianläggning inträder skattskyldigheten när avfallet uppkommer. Vissa behandlingsmetoder och avfallslag är undantagna från skatteplikt. Skälet till undantagen är att det inte finns någon annan hantering som miljömässigt är att föredra framför deponering. EU-kommissionen har i beslut den 25 maj 2004 i ärende NN 161/2003 bedömt att de undantag och avdrag från avfallsskatt som ges enligt LSA inte utgör statligt stöd eftersom det ingår i systemets natur och logik att bevilja avdragen samt att undanta visst avfall.

Sedan införandet av avfallsskatten har nya tekniker för att återvinna avfall tagits fram. Vid användningen av dessa tekniker kan det uppstå sekundäravfall som måste deponeras. Sådant avfall beskattas i allmänhet enligt LSA. En beskattning kan dock leda till att nya möjligheter till att ta hand om avfallet inte får genomslag. Det är därför angeläget att analysera om det är lämpligt utifrån syftet med skatten att undanta visst sekundäravfall från avfallsskatt.

Sekundäravfall beskattas både i de fall det förbränns och i de fall det deponeras. Till skillnad från avfallsförbränningsskatten övervältras avfallsskatten på de aktörer som genererar avfallet, varför skatten leder till att materialåtervinning fördyras. Ett undantag för visst sekundäravfall skulle kunna leda till att materialåtervinning premieras och att utveckling av nya tekniker för giftfri materialåtervinning underlättas. Samtidigt finns det en risk för att ett alltför brett undantag för sekundäravfall skulle leda till en skattedriven marknad för ineffektiv materialåtervinning. Det finns således behov av att analysera om det är möjligt att undanta visst sekundäravfall för att undanröja hinder för utvecklingen av miljövänliga tekniker. Ett sådant undantag måste dock vara utformat på ett sådant sätt att det ligger i linje med skattens syfte och inte leder till alltför omfattande avsteg.

Möjligheten att undanta sekundäravfall vid så kallad deponiåtervinning har tidigare utretts i Naturvårdsverkets promemorior Översyn av deponiskatten (Fi2014/00198) och Återvinning ur nedlagda avfallsanläggningar (Fi2016/00774) som avsåg restavfall från deponiåtervinning.

Eftersom det finns ett beslut från kommissionen om godkännande av de undantag och avdrag från avfallsskatten som görs i LSA är det nödvändigt att en analys av om undantagen står i strid med EU-rätten eller inte utgår från det beslutet.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det finns behov av att genomföra ändringar i LSA för att främja giftfria kretslopp och återvinning av material och resurser genom ett undantag för visst sekundäravfall,
- analysera och ta ställning till hur ett undantag förhåller sig till EU-rätten, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska bedöma de offentligfinansiella effekterna och konsekvenserna i övrigt av de författningsförslag som lämnas. Vid konsekvensanalysen ska förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning beaktas. Konsekvenserna ska analyseras löpande under utredningstiden för att säkerställa att samhällsekonomiska hänsyn tas redan i utformningen av förslagen. Utredaren ska utöver det som beskrivs i förordningen om

konsekvensutredning vid regelgivning också beskriva förslagets effekter på el- och värmeförsörjningen, särskilt effektsituationen. Om utredarens förslag innebär kostnader ska förslag till finansiering tas fram.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska i sitt arbete samråda med Skatteverket och Naturvårdsverket. Utredaren ska hålla sig uppdaterad om utvecklingen av det uppdrag som getts till Skatteverket om att utreda effekterna av avfallsförbränningsskatten.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2022.

(Finansdepartementet)