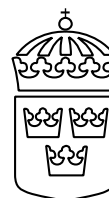


Regeringens proposition 2019/20:32



Skatt på avfallsförbränning

Prop.
2019/20:32

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 24 oktober 2019

Stefan Löfven

Per Bolund
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att det införs en ny punktskatt på avfall som förbränns. Undantag från skatteplikten införs för biobränsle, farligt avfall, animaliska biprodukter samt viss produktion av material som innehåller avfallet eller dess restprodukter. Skatten ska tas ut med 125 kronor per ton avfall. Under 2020 är dock skattesatsen 75 kronor per ton avfall och under 2021 är skattesatsen 100 kronor per ton avfall. I propositionen föreslås även en årlig omräkning av skattesatsen grundad på faktiska förändringar i konsumentprisindex. Avdrag för skatten får göras för avfall som förs ut från en förbränningsanläggning. Förslaget om införande av skatt på avfall som förbränns bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 april 2020.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagförslag	5
2.1	Förslag till lag om skatt på avfall som förbränns	5
2.2	Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	8
3	Ärendet och dess beredning	10
4	Bakgrund	10
4.1	Klimat- och energipolitik	10
4.2	Tidigare skatt på förbränning av avfall	12
4.3	EU:s system för handel med utsläppsrätter	12
4.4	EU-rätt och statligt stöd	13
5	Skatt på avfall som förbränns	14
5.1	Behov av styrning och val av styrmedel	14
5.2	Skattens huvudsakliga utformning och uppbyggnad	18
5.3	Tillämpningsområdet	19
5.4	Undantag från skatteplikt	22
5.5	Skattskyldighet och skattskyldighetens inträde	28
5.6	Avdrag för skatt	29
5.7	Skattens nivå	30
5.8	Omräkning av skattesatsen	31
5.9	Förfarandet vid beskattning	32
5.10	Ikraftträdande- och övriga övergångsbestämmelser	32
5.11	Utvärdering	33
6	Konsekvensanalys	34
6.1	Syfte	34
6.2	Offentligfinansiell effekt	34
6.3	Konsekvenser för materialåtervinningen	35
6.4	Minskad import på längre sikt	36
6.5	Konsekvenser för klimatet	37
6.6	Konsekvenser för företag	39
6.7	Konsekvenser för hushåll	42
6.8	Konsekvenser för energisystemet och försörjningstryggheten av el	42
6.9	Konsekvenser för kommuner och landsting	42
6.10	Konsekvenser för myndigheter	43
6.11	Konsekvenser för jämställdhet	43
6.12	Förslaget är förenligt med EU-rätt	43
7	Författningskommentar	44
7.1	Förslaget till lag om skatt på avfall som förbränns	44
7.2	Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	48
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? (SOU 2017:83)	49

Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	51	Prop. 2019/20:32
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	54	
Bilaga 4	Lagförslag.....	55	
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	60	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 oktober			
	2019	65	

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag om lag om skatt på avfall som förbränns.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).

2.1 Förslag till lag om skatt på avfall som förbränns

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Skatt ska betalas till staten enligt denna lag för avfall som förs in till en avfallsförbränningsanläggning eller en samförbränningsanläggning.

Med avfall avses detsamma som i 15 kap. 1 § miljöbalken (1998:808).

2 § Med avfallsförbränningsanläggning avses en förbränningsanläggning

1. som är avsedd för avfallsförbränning med eller utan återvinning av alstrad energi,

2. där förbränning av avfall sker på ett sådant sätt att det huvudsakliga ändamålet med anläggningen inte kan anses vara produktion av energi eller material,

3. där mer än 40 procent av den alstrade värmen kommer från förbränning av farligt avfall, eller

4. där det förbränns annat hushållsavfall än avfall som omfattas av någon av avfallstyperna i underkapitel 20 01 och är källsorterat eller i underkapitel 20 02, enligt bilagan till kommissionens beslut 2000/532/EG av den 3 maj 2000 om ersättning av beslut 94/3/EG om en förteckning över avfall i enlighet med artikel 1 a i rådets direktiv 75/442/EEG om avfall, och rådets beslut 94/904/EG om upprättande av en förteckning över farligt avfall i enlighet med artikel 1.4 i rådets direktiv 91/689/EEG om farligt avfall, i lydelsen enligt kommissionens beslut 2014/955/EU.

3 § Med samförbränningsanläggning avses en förbränningsanläggning som

1. huvudsakligen är avsedd för produktion av energi eller material men där avfall används som normalt bränsle eller tillskottsbränsle eller värmebehandlas i syfte att kunna bortskaffas, och

2. inte är en avfallsförbränningsanläggning.

4 § Med förbränningsanläggning avses en stationär eller mobil teknisk anläggning där avfall förbränns. I en förbränningsanläggning enligt denna lag ingår

1. hela anläggningen och det område som hör till anläggningen med samtliga förbränningslinjer, utrymmen, utrustning och system som hör samman med avfallets behandling, och

2. allt i anläggningen som hör samman med termisk behandling av avfallet genom oxidering eller genom en förbränningsprocess som följer därefter.

5 § Med avfallsförbränning avses värmebehandling av avfall genom oxidation eller andra värmebehandlingsprocesser som pyrolys, förgasning

Prop. 2019/20:32 eller plasmaprocess, i den utsträckning som ämnena från behandlingen sedan förbränns.

Undantag från skatteplikt

6 § Skatt enligt denna lag ska inte betalas för

1. farligt avfall som förs in till en anläggning,
2. bibränsle som förs in till en anläggning,
3. animaliska biprodukter som förs in till en anläggning, eller
4. avfall som förs in till en samförbränningsanläggning som huvudsakligen producerar material och där avfallsförbränning ingår i produktionen av materialet, under förutsättning att materialet innehåller en del av avfallet eller dess restprodukter.

7 § Med farligt avfall avses avfall med minst en av de farliga egenskaper som förtecknas i bilaga III till Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt kommissionens förordning (EU) nr 1357/2014.

8 § Med bibränsle avses material av biologiskt ursprung som används som bränsle. Med bibränsle avses dock inte

1. fossila material,
2. sorterat avfall, oavsett innehåll, eller
3. föremål eller ämne som avses i 2 men som har upphört att vara avfall efter en hantering som innebär återvinning.

9 § Med animaliska biprodukter avses de produkter som definieras som kategori 1-material och kategori 2-material i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (förordning om animaliska biprodukter), i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/63/EU.

Vem som är skattskyldig

10 § Skattskyldig enligt denna lag är den som bedriver verksamheten på en avfallsförbränningsanläggning eller på en samförbränningsanläggning.

Skattskyldighetens inträde

11 § Skyldighet att betala skatt inträder när avfall förs in till en avfallsförbränningsanläggning eller en samförbränningsanläggning.

Skattebelopp

12 § Skatt ska betalas med 125 kronor per ton avfall.

13 § För kalenderåret 2023 och efterföljande år ska skatten betalas med belopp som efter en årlig omräkning motsvarar det i 12 § angivna

skattebeloppet multiplicerat med det jämförelsetal, uttryckt i procent, som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i juni månad året närmast före det år beräkningen avser och prisläget i juni 2021.

Belopp enligt första stycket avrundas till hela kronor.

Regeringen fastställer före november månads utgång det omräknade skattebelopp som enligt denna paragraf ska betalas för påföljande kalenderår.

Avdrag för skatt

14 § Den som är skattskyldig får göra avdrag för skatt enligt denna lag

1. för avfall som förs ut från anläggningen, och
2. för ämne eller föremål som har upphört att vara avfall och som förs ut från anläggning.

Avdrag ska göras med det skattebelopp som gällde när skattskyldigheten för avfallet inträdde.

Förfarandet

15 § I fråga om förfarandet vid beskattningen enligt denna lag gäller skatteförfarandelagen (2011:1244).

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2020.

2. Lagen tillämpas inte på avfall som förts in till en avfallsförbränningsanläggning eller en samförbränningsanläggning före ikraftträdandet.

3. Skatt enligt 12 § ska betalas med 75 kronor per ton avfall under perioden från och med den 1 april 2020 till och med den 31 december 2020 samt med 100 kronor per ton avfall under perioden från och med den 1 januari 2021 till och med den 31 december 2021.

2.2 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 15 § och 7 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

15 §¹

Med punktskatt avses skatt enligt

1. lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,
2. lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,
3. 2 § första stycket 5 lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel,
4. lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,
5. lagen (1994:1563) om tobaksskatt,
6. lagen (1994:1564) om alkoholskatt,
7. lagen (1994:1776) om skatt på energi,
8. lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,
9. lagen (1999:673) om skatt på avfall,
10. lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m.,
11. lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik,
12. lagen (2017:1200) om skatt på flygresor,
13. lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, *och*
14. lagen (2018:1139) om skatt på spel.

13. lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter,
14. lagen (2018:1139) om skatt på spel, *och*
15. lagen (2019:000) om skatt på avfall som förbränns.

7 kap.

1 §²

Skatteverket ska registrera

1. den som är skyldig att göra skatteavdrag,
2. den som är skyldig att betala arbetsgivaravgifter,
3. den som är skattskyldig enligt mervärdesskattelagen (1994:200), med undantag för den som är skattskyldig bara på grund av förvärv av sådana varor som anges i 2 a kap. 3 § första stycket 1 och 2 samma lag,
4. den som utan att omfattas av 19 kap. 1 § mervärdesskattelagen har rätt till återbetalning av ingående mervärdesskatt enligt 10 kap. 9, 11 och 11 b–13 §§ samma lag,
5. den som gör sådant unionsinternt förvärv som är undantaget från skatteplikt enligt 3 kap. 30 d § första stycket mervärdesskattelagen,

¹ Senaste lydelse 2018:1146.

² Senaste lydelse 2018:1892.

6. en utländsk beskattningsbar person som är etablerad i ett annat EU-land och har rätt till återbetalning enligt 10 kap. 1–3 §§ mervärdesskattelagen utan att omfattas av 19 kap. 1 § samma lag och inte heller ska registreras enligt 3, 4 eller 5,

7. en beskattningsbar person som är etablerad i Sverige och omsätter tjänster i ett annat EU-land som förvärvaren av tjänsten är skattskyldig för i det landet i enlighet med tillämpningen av artikel 196 i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt,

8. den som är skyldig att jämka ingående mervärdesskatt enligt 8 a kap. eller 9 kap. 9–13 §§ mervärdesskattelagen,

9. den som är skattskyldig och redovisningsskyldig enligt lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,

10. den som är skattskyldig enligt

a) lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,

b) lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,

c) 10 eller 13 § eller 16 § första stycket eller 36 § 1 lagen (1994:1563) om tobaksskatt,

d) 9 eller 12 § eller 15 § första stycket lagen (1994:1564) om alkoholskatt,

e) 4 kap. 3 eller 6 § eller 9 § första stycket eller 12 § första stycket 1 eller 11 kap. 5 § första stycket 1, 2 eller 3 lagen (1994:1776) om skatt på energi,

f) lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,

g) lagen (1999:673) om skatt på avfall,

h) lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m.,

i) 8 § 1 eller 2 lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik,

j) lagen (2017:1200) om skatt på flygresor,

k) 6 § 1 eller 2 b lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, *eller*

k) 6 § 1 eller 2 b lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter,

l) lagen (2018:1139) om skatt på spel,

l) lagen (2018:1139) om skatt på spel, *eller*

m) lagen (2019:000) om skatt på avfall som förbränns,

11. den som är skyldig att använda kassaregister enligt 39 kap. 4–6 §§,

12. den som enligt 39 kap. 11 b § är skyldig att tillhandahålla utrustning så att en elektronisk personalliggare kan föras på en byggarbetsplats, och

13. den som betalar ut ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift.

Om den som ska registreras enligt första stycket har en företrädare enligt 5 kap., ska dock företrädaren registreras i stället.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2020.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 2 juni 2016 att en särskild utredare bl.a. skulle se över förutsättningarna för och analysera behovet av att införa en skatt på förbränning av avfall (dir. 2016:34). Den 11 maj 2017 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv enligt vilka utredningen skulle lämna ett förslag på utformningen av en avfallsförbränningsskatt (dir. 2017:49).

Utredningen, som tog namnet Förbränningsskatteutredningen, redovisade sitt uppdrag den 30 november 2017 i betänkandet *Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas?* (SOU 2017:83). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har i nu aktuella delar remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet.

Till Finansdepartementet har inkommit skrivelser som avser frågan om undantag från avfallsförbränningsskatt. Stockholm Exergi uppmanar i skrivelse (Fi2019/00702/S2) regeringen att införa ett undantag från avfallsförbränningsskatt för sorteringsrester från avfall som passerat en effektiv sorteringsprocess. Även SÖRAB uppmanar i skrivelse (Fi2019/01612/S2) regeringen att införa ett sådant undantag.

Förslaget om införande av en avfallsförbränningsskatt bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 19 september 2019 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen i *bilaga 4*. Regeringen har i huvudsak följt Lagrådets förslag. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Regeringen behandlar Lagrådets synpunkter i avsnitt 5.1, avsnitt 5.2, avsnitt 5.3 och avsnitt 5.6 samt i författningskommentaren. I förhållande till lagrådsremissens lagförslag har vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

4 Bakgrund

4.1 Klimat- och energipolitik

Klimat

Klimatlagen (2017:720) anger att regeringens klimatpolitik ska utgå ifrån klimatmålen. Lagen reglerar även hur klimatarbetet ska bedrivas. Regeringen ska varje år presentera en klimatredevisning i budgetpropositionen. Vart fjärde år ska regeringen också ta fram en klimatpolitisk handlingsplan som bl.a. ska redovisa hur klimatmålen ska uppnås.

Det långsiktiga klimatmålet som riksdagen fastslagit är att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären.

Därefter ska Sverige uppnå negativa utsläpp. Utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen 1990. Med negativa utsläpp avses här att Sveriges nettoutsäpp, beräknade i enlighet med propositionen Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (prop. 2016/17:146) är mindre än noll. Detta kan uppnås med s.k. kompletterande åtgärder som kan omfatta exempelvis ökad kolsänka, avskiljning och lagring av koldioxid med biogent ursprung (bio-CCS) och utsläppsminskningar genom investeringar i andra länder.

Utöver målet för 2045 har riksdagen även fastställt etappmål för 2030 och 2040. Utsläppen i Sverige i de sektorer som kommer att omfattas av EU:s ansvarsfördelningsförordning, bör senast 2030 vara minst 63 procent lägre än utsläppen 1990, och minst 75 procent lägre 2040. Utsläppen som omfattas är främst från transporter, arbetsmaskiner, mindre industri- och energianläggningar, bostäder och jordbruk. Dessa utsläpp ingår inte i EU:s system för handel med utsläppsrätter, som omfattar det mesta av utsläppen från industrin, el- och fjärrvärmeproduktion samt flygningar med start och landning inom det europeiska ekonomiska samarbetsområdet EES. På motsvarande sätt som för det långsiktiga målet finns även möjlighet att nå delar av målen till 2030 och 2040 genom kompletterande åtgärder. Sådana åtgärder får användas för att klara högst 8 respektive 2 procentenheter av utsläppsminskningarna 2030 och 2040.

Avfallshierarkin

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, kallat avfallsdirektivet, finns den s.k. avfallshierarkin som anger den prioriteringsordning för politik och lagstiftning som medlemsstaterna ska ha avseende förebyggande och behandling av avfall. Avfallsdirektivet är genomfört i svensk rätt genom framför allt miljöbalken (1998:808) och avfallsförordningen (2011:927).

Avfallshierarkin innebär att man i första hand ska förebygga avfall, i andra hand förbereda det för återanvändning, i tredje hand materialåtervinna det, i fjärde hand återvinna det och i sista hand deponera avfallet. Avsteg från hierarkins prioriteringsordning kan göras om det ger ett bättre resultat för människors hälsa och miljön som helhet eller om den behandlingsmetod som ska användas enligt hierarkin får orimliga konsekvenser. Avfallshierarkin regleras i svensk rätt i 15 kap. 10 § miljöbalken.

Förbränning av avfall kan betraktas antingen som energiåtervinning eller som bortskaffande av avfallet, beroende på nyttiggörandet av den frigjorda energin vid förbränningen.

Enligt avfallsdirektivet innefattar materialåtervinning varje form av återvinningsförfarande genom vilket avfallsmaterial upparbetas till produkter, material eller ämnen, antingen för det ursprungliga ändamålet eller för andra ändamål. Det omfattar även upparbetning av organiskt material, men inte energiåtervinning och upparbetning till material som ska användas som bränsle eller fyllnadsmaterial.

Prop. 2019/20:32 Materialåtervinning innebär, enligt miljöbalken, att avfall upparbetas till nya ämnen eller föremål som inte ska användas som bränsle eller fyllnadsmaterial.

4.2 Tidigare skatt på förbränning av avfall

Den tidigare energi- och koldioxidskatten på fossilt kol i visst hushållsavfall som förbränns (avfallsförbränningsskatten) infördes den 1 juli 2006 (se prop. 2005/06:125, bet. 2005/06:SkU33, rskr. 2005/06:352). Avfallsförbränningsskatten var en schablonbeskattning av vissa delar av hushållsavfallet. Schablonvärdet bestämdes till 12,6 procent fossilt kol per ton blandat hushållsavfall. Vissa industrier omfattades inte och kraftvärmeproduktion skulle stimuleras genom skattelättnader enligt en trappstegsmodell med avseende på kraftvärmeanläggningarnas elverkningsgrad.

Våren 2008 tillsattes en utredning med syfte att analysera förbränningsskatten. I februari 2009 presenterade Aska-utredningen sitt betänkande Skatt i retur (SOU 2009:12). I betänkandet föreslogs att avfallsförbränningsskatten skulle slopas eftersom den inte kostnadseffektivt styrt mot relevanta politiska mål. Utredningen gjorde också bedömningen att skatten haft en blygsam effekt på materialåtervinningen, särskilt på det relativt fossilrika lätta plastavfallet. Utredningen gjorde även bedömning att skattelättnader för kraftvärmeproduktion föranlett skattedrivna avfallstransporter.

Skatten på förbränning av hushållsavfall slopades den 1 oktober 2010 (se prop. 2009/10:41, bet. 2009/10:SkU21, rskr. 2009/10:122).

4.3 EU:s system för handel med utsläppsrätter

EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU Emissions Trading System, förkortat EU ETS) för växthusgaser omfattar utsläpp från energiintensiva industrier och större el- och värmeproducenter. Systemet sätter ett tak för hur mycket växthusgaser anläggningarna som ingår i systemet tillsammans får släppa ut. Utsläppsrätter i systemet kan antingen tilldelas anläggningarna eller säljas via ett auktionsförfarande. Anläggningarna tillåts fritt handla utsläppsrätter med varandra. I Sverige omfattas avfallsförbränningsanläggningar med sammanlagd installerad tillförd effekt över 20 megawatt av EU ETS, samt de med en installerad tillförd effekt under 20 megawatt som är anslutna för leverans till ett fjärrvärmenät med en sammanlagd installerad tillförd effekt över 20 megawatt.

EU ETS har ofta kritiserats för att priset på utsläppsrätter varit för lågt och systemet för oförutsägbart för att ge incitament till kortsiktiga utsläppsreduktioner och långsiktiga investeringar i utsläppsreduktioner. Ett medel för att motverka det låga priset är marknadsstabilitetsreserven som beslutades 2015 men började tillämpas först fr.o.m. 2019. Marknadsstabilitetsreserven ska motverka att priset på utsläppsrätter blir önskat lågt genom att omfördela utsläppsrätter över tid. När antalet

utsläppsrätter i omlopp överstiger 833 miljoner minskas antalet auktionerade utsläppsrätter och de som inte auktioneras ut överförs till marknadsstabilitetsreserven. När antalet utsläppsrätter i omlopp på marknaden understiger 400 miljoner återförs 100 miljoner utsläppsrätter till marknaden genom ökad auktionering, så länge utsläppsrätter finns kvar i reserven.

Den 23 november 2017 beslutade rådet och Europaparlamentet om en reformering av EU ETS inför fjärde handelsperioden 2021–2030. Sverige var drivande under förhandlingarna om EU ETS för att påverka EU:s politik i en ambitiös riktning vilket, bidrog till att den slutliga överenskommelsen innebär bl.a. åtgärder för att stärka prissignalen. Det totala antalet utsläppsrätter ska minska med 2,2 procent per år fr.o.m. 2021. Beslutet innebär också att fr.o.m. 2023 kommer de utsläppsrätter i marknadsstabilitetsreserven som överstiger föregående års auktionering att annulleras. Annulleringen innebär att utsläpp inte bara omfördelas över tid utan faktiskt minskar.

4.4 EU-rätt och statligt stöd

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortat EUF-fördraget, innehåller bl.a. regler som ska säkerställa en väl fungerande konkurrens på den inre marknaden. Bland dessa regler finns bestämmelser om statligt stöd. Bestämmelserna återfinns i artiklarna 107–109 i EUF-fördraget och har till syfte att förhindra att konkurrensförhållandena inom unionen snedvrids genom att medlemsstaterna gynnar vissa företag eller viss produktion ekonomiskt.

Statligt stöd är enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget som utgångspunkt förbjudet. Ett stöd kan emellertid efter prövning av Europeiska kommissionen bedömas vara förenligt med den gemensamma marknaden. Medlemsstaterna ska anmäla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder till kommissionen för granskning och får inte genomföra åtgärderna förrän kommissionen gett sitt godkännande (genomförandeförbudet). Genomförandeförbudet följer av artikel 108.3 i fördraget och har direkt effekt, vilket innebär att det ger upphov till rättigheter för enskilda som kan åberopas även inför nationella domstolar. Kommissionen är den enda instans som får godkänna statligt stöd inom EU. För att underlätta och förenkla hanteringen av statligt stöd inom EU har kommissionen dock beslutat om vissa undantag från genomförandeförbudet.

För stöd som uppfyller förutsättningarna i kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (gruppundantagsförordningen) eller kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse, finns undantag från anmälningsförfarandet. Det finns dock regelverk och rapporterings-skyldigheter som måste följas för att dessa undantag ska vara tillämpliga.

Konsekvenserna av att inte följa bestämmelserna avseende genomförandeförbudet hanteras i lag (2013:388) om tillämpningen av

5 Skatt på avfall som förbränns

5.1 Behov av styrning och val av styrmedel

Regeringens förslag: En skatt på förbränning av avfall införs.

Utredningens bedömning överensstämmer inte med regeringens. Utredningen anser inte att en skatt på avfall som förbränns bör införas. Förslaget överensstämmer dock i huvudsak med det lagstiftningsförslag som lämnats i betänkandet.

Remissinstanserna: *Domstolsverket, Förvaltningsrätten i Falun, Kammarrätten i Sundsvall, Kemikalieinspektionen, Regelrådet, Svenska Naturskyddsföreningen, Sveriges Åkeriföretag, Tillväxtanalys, Tullverket, Umeå Universitet, Vinnova och Återvinningsindustrierna* tillstyrker förslaget eller har inte något att invända mot det

Avfall Sverige, Energigas Sverige, Energiföretagen Sverige, Innovations och kemiindustrierna (IKEM), Kommerskollegium, Konjunkturinstitutet, Konkurrensverket, Linköpings universitet, Naturvårdsverket, Näringslivets Regelnämnd, Skatteverket, Skogsindustrierna, Statens energimyndighet, Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Landsting, Boliden Mineral AB, Cementa AB, E-on Sverige AB, Fiskeby Board AB, Fortum Mälarenergi AB, Renova, Göteborg Energi, Stockholm Exergi AB, Svemin, Svenska Kalkföreningen, Söderenergi, Tekniska verken i Linköping AB, Vattenfall AB och Öresundskraft AB avstyrker förslaget. Flertalet av de som avstyrker förslaget instämmer i utredningens bedömning att en skatt på avfall inte utgör ett ändamålsenligt styrmedel för att kostnadseffektivt bidra till att uppfylla de klimat-, energi- och avfallspolitiska målen. Remissinstanserna hävdar att det beror på att företag som driver avfalls- och samförbränningsanläggningar inte kommer att kunna överföra en avfallsförbränningskatt på mottagningsavgifterna och därmed får inte en avfallsförbränningskatt den styrning som efterfrågas. Andra styrmedel som träffar högre upp i avfallshierarkin och tidigare i produkternas livscykel borde i stället införas.

Skatteverket anser att skatten inte ger incitament till att sortera ut vissa material. Att av miljöskäl beskatta avfallsförbränning lika, per ton avfall utan hänsyn till avfallets miljöpåverkan eller lämpligare behandling, riskerar att resultera i förhållandevis kostsamma åtgärder som har små eller inga miljövinster. *Naturvårdsverket* anser inte att utredningen ger ett tillräckligt underlag för att bedöma effekterna av en möjlig skatt på förbränning. Styrmedel som främjar åtgärder högre upp i värdekedjan bör införas först. Det är också osäkert hur verkningsfull en skatt på förbränning av avfall blir i relation till andra styrmedel. *Naturvårdsverket* anför även att den förändring som gjorts av EU ETS även påverkar vilken effekt en

skatt på avfallsförbränning kan få. *Näringslivets Regelnämnd* anför att det redan finns flera andra styrmedel och regelverk som tar sikte på samma målbild. De verksamheter som berörs av förslaget ingår i EU ETS, är föremål för miljöprövning och det finns återvinningskrav i form av producentansvar för olika avfallsfraktioner.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anser att energiåtervinning genom förbränning är det mest resurseffektiva sättet att få bort giftig, kontaminerad eller på annat sätt icke-återvinningsbar plast. Mängden plast som inte återvinns bör främst minskas genom krav på produkters innehåll och återvinningsbarhet genom EU:s ekodesignkrav, producentansvar, upphandling etc. En anläggning som tar emot avfall för energiutvinning kan inte höja priset mot sina externa leverantörer och dessa får heller inget ökat incitament att sortera. Skatten blir därmed främst en förmögenhetsöverföring från kommun till stat.

Konkurrensverket anser att den föreslagna skatten är konkurrenssnedvridande. Sverige har unika förutsättningar att utvinna energi ur importerat avfall och importerar flera miljoner ton avfall som används för energiåtervinning varje år. Med nuvarande mottagningsavgifter så är export till Sverige ett ekonomiskt konkurrenskraftigt behandlingsalternativ för avfallsaktörer i andra länder. Om mottagningsavgifterna höjs eller det tas ut en skatt når man snart en prisnivå som gör att utländska avfallshanterare hittar mer kostnadseffektiva alternativ för behandling.

Svenskt Näringsliv anser att den föreslagna skatten på avfallsförbränning skulle påföras avfalls- och samförbränningsanläggningar som redan omfattas av tillståndsprövning enligt miljöbalken med krav och villkor som utgår från bästa tillgängliga teknik. Utöver tillståndskraven omfattas i stort sett all avfallsförbränning av EU ETS. En skatt på förbränning av avfall underminerar prisbildningen inom EU ETS och minskar därmed trovärdigheten för utsläppshandelns funktion och efterlevnad. Det finns olika skäl till att avfall förbränns, exempelvis för att ersätta jungfruliga fossila bränslen eller att omhänderta internt avfall. Även om syftet inte alltid primärt är att producera energi så ersätter avfallet andra bränslen. Att nyttja rest- eller biprodukter som en resurs är en självklarhet i näringslivet. Det bidrar såväl till minskad miljöbelastning som till företagets konkurrenskraft. En skatt som träffar samförbränningsanläggningar leder till kostnadsfördyringar som försämrar möjligheterna att nå dessa syften.

Konjunkturinstitutet anför att klimatpolitiska styrmedel som riktas mot en specifik bransch inom EU ETS-sektorn inte är kostnadseffektiva. Eftersom det är oklart om det kommer att ske några ytterligare storskaliga annulleringar efter mitten av 2020-talet kommer effektiviteten av en avfallsförbränningskatt på de totala koldioxidutsläppen bero på om det finns utrymme för tidiga utsläppsminskningar.

Energigas Sverige anser att en skatt på avfall kan leda till att avfallsimporten minskar vilket frigör kapacitet i svenska förbränningsanläggningar. Det skulle kunna leda till ökad efterfrågan för svenskt avfall. Sådant avfall skulle kunna användas som råvara vid biogasproduktion i stället för förbränning. Även *Energiföretagen Sverige* menar att ett skatteuttag leder till minskad import och saknar en analys av effekterna av ett sådant undantag. Med ett undantag för importerat avfall

undviks större klimatpåverkande utsläpp från deponier i Europa och ger ett tydligare incitament för återvinning inom landet.

Naturskyddsföreningen anför att en generös tilldelning av utsläppsrätter och ett alltför lågt pris på dessa gör att deltagandet i utsläppshandeln inte har någon styrande effekt på avfallsförbränningen och inte kan ersätta den föreslagna skatten. Motiven för att införa avfallsförbränningsskatten är inte bara ökad materialåtervinning utan även att minska importen av avfall, att beskatta all fossil förbränning lika och att jämställa konkurrensvillkoren mellan bibränsle och avfall som bränsle samt att göra kompostering och rötning av biologiskt avfall mer konkurrenskraftigt jämfört med avfallsförbränning.

Sveriges Åkeriföretag anser att en skatt på förbränning av avfall kan vara ett av de styrmedel som behövs för att stimulera en ökad materialåtervinning.

Skälen för regeringens förslag: Senast 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären och utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen 1990. Vidare ska Sverige sträva efter att uppnå en mer resurseffektiv och giftfri avfallshantering i enlighet med avfallshierarkin. Detta kräver att även styrmedel som är effektiva först på lång sikt införs. En omfattande avfallsförbränning, av t.ex. sådan plast som istället bör återvinnas, är inte förenlig med klimatmålen och den cirkulära ekonomin som regeringen strävar efter. Regeringen anser därför, trots vad som anförts av flera remissinstanser och av utredningen, att en skatt på avfall som förbränns ska införas.

När det gäller satsningar på andra styrmedel, som flera remissinstanser föreslagit, utesluter den ena lösningen inte den andra. De lösningar som vissa av de remissinstanser som avstyrker skatten pekar på är dock i flera fall inte genomförbara inom en rimlig tidsperiod. Sverige ska ligga i framkant när det gäller klimat- och miljömål och det är därför nödvändigt att arbeta på bred front för att klimatmålen ska uppnås.

Både Sveriges regering och EU strävar mot en mer cirkulär ekonomi, i vilken avfall ska betraktas som en resurs. Det framgår av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall. Inom EU finns en ökad ambition om att minska deponering och öka materialåtervinning. Det innebär att argument om att avfall som förbränns i Sverige annars skulle deponeras i annat EU-land inte längre gäller i samma utsträckning. Det kan dock under en övergångsperiod bli så att avfall från andra länder förbränns i Sverige, och skatten bedöms inte heller i närtid påverka att så sker.

Energiåtervinning, dvs. avfallsförbränning för energiproduktion, har ökat med ca 20 procent mellan 2013 och 2017. En effekt av en skatt på förbränning av avfall är att lönsamheten för kraft- och värmeproduktion baserad på avfallsförbränning minskar vilket kan leda till att investeringar för att fortsätta driva existerande avfallspannor uteblir. Denna effekt torde dock vara begränsad under den kommande tioårsperioden men förväntas leda till att avfallsförbränningskapaciteten i Sverige minskar efter 2030. Det kan bidra till att minska Sveriges territoriella fossila växthusgasutsläpp.

Flera remissinstanser påpekade att EU ETS redan omfattar avfalls- och samförbränningsanläggningar och att det därför inte är önskvärt med en dubbelstyrning. I och med reformen av utsläppshandeln har dock förutsättningarna som nämns i utredningen ändrats. Reformen innebär att det införs en s.k. marknadsstabilitetsreserv samt möjlighet att annullera utsläppsrätter. Dessa nya verktyg ändrar på ett grundläggande sätt utsläppshandelssystemets funktion och leder till att nationella åtgärder påverkar EU:s samlade utsläpp i högre grad än tidigare. Regeringen gör bedömningen att det i ljuset av de nationella klimatmål som riksdagen beslutat om är angeläget att arbeta för att minska utsläppen från svenska anläggningar. Förslaget bedöms ändamålsenligt i detta avseende.

Lagrådet konstaterar att det inte anförts något konkret stöd för att det angivna syftet med förslaget skulle uppnås och att vad som anges som stöd snarast är antagandet om effekter som kan komma att uppstå under vissa förhållanden. Lagrådet anser även att det kan ifrågasättas om regeringen lyckats undanröja Förbränningsskatteutredningens tvivel på skattens effektivitet. Det bör därför enligt Lagrådets mening ytterligare belysas om den föreslagna skatten kan antas tillgodose de angivna syftena. Regeringen är dock av uppfattningen att, som angetts, ovan en skatt på avfallsförbränning bör införas eftersom det är nödvändigt att arbeta på såväl kort som lång sikt för att nå de nationella klimatmålen och skapa en mer resurseeffektiv och giftfri avfallshantering. I det arbetet utgör avfallsförbränningsskatten en viktig del. Sverige ska senast 2045 inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. För att uppnå det långsiktiga klimatmålet krävs att åtgärder vidtas redan nu. Utformningen av den framtida svenska avfallsförbränningen bestäms av långsiktiga investeringar vilket innebär att de önskade effekterna av avfallsförbränningsskatten också ligger längre fram i tiden, med all den osäkerhet detta för med sig. Regeringen anser att det är angeläget att även gå fram med åtgärder som kan ha effekt på lång sikt för att uppnå klimatmålen. Det blir därför också viktigt att utvärdera och analysera om sådana åtgärder bättre kan styra gentemot den önskvärda effekten, vilket regeringen avser att göra. De tvivel som Förbränningsskatteutredningen uttryckte riktar mest in sig på effekten på materialåtervinning och inte i lika hög grad på effekten på klimatet. Utredningen anför snarare att det är lämpligare att utsläpp styrs inom systemet för EU ETS. Detta system har dock reformerats, som nämnts ovan, på ett sätt som innebär att nationella utsläppsminskningar kan få en effekt även på de totala utsläppen. Det gör att Förbränningsskatteutredningens argument i den delen inte längre har samma tyngd. Vidare kan noteras att syftet med avfallsförbränningsskatten är att nå de nationella klimatmålen. En skatt på förbränning av avfall visar även tydligt på att avfallshierarkin ska följas och att det är nödvändigt med högre grad av materialåtervinning i framtiden. Precis som utredningen, flera remissinstanser och Lagrådet påpekat anser regeringen att det inte kan uteslutas att det finns negativa effekter med införandet av skatten. Detta måste dock vägas mot de positiva effekter skatten kan medföra. Vid en sådan avvägning anser regeringen att de positiva effekterna skatten kan medföra överväger de negativa.

Skatt på deponering av avfall regleras sedan tidigare i lagen (1999:673) om skatt på avfall, förkortad LSA. I den lagen är det den som bedriver deponiverksamheten som är skattskyldig. Eftersom skattebasen och de

Prop. 2019/20:32 skattskyldiga enligt LSA är andra än enligt den nu föreslagna lagen är det inte lämpligt att införa den nu föreslagna skatten i LSA utan den bör införas i en egen lag. Regeringen föreslår därför att den nya skatten ska införas i en egen lag.

Lagförslag

Förslaget innebär att det införs en ny lag om skatt på avfall som förbränns.

5.2 Skattens huvudsakliga utformning och uppbyggnad

Regeringens förslag: En skatt på förbränning av avfall ska utformas enligt en nettobeskattningsmodell. Skatt ska tas ut för avfall som förs in till en avfalls- eller samförbränningsanläggning.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Energiföretagen Sverige* tillstyrker förslaget och anser att om en avfallsförbränningsskatt ska införas bör den utformas enligt en nettobeskattningsmodell.

Skogsindustrierna avstyrker förslaget och anför att nettobeskattningsmodellen inte kan tillämpas med någon större säkerhet. Mängden och sammansättningen av de bränslen som förs in i ett returpappersbruks förbränningsanläggningar varierar såväl vad gäller mängd, andel skattepliktigt bränsle och därmed utgående avdragsgilla avfall. Olika bränslen har olika askbildande egenskaper. Osäkerheten i det beräknade skatteunderlaget skulle bli stor liksom den administrativa bördan för att hantera avdragen.

Skälen för regeringens förslag: En nettobeskattningsmodell innebär att allt avfall som förs in till en skattepliktig anläggning beskattas. Skattskyldigheten inträder vid den tidpunkt då avfallet förs in till anläggningen. För det material som förs ut från anläggningen får avdrag göras i deklarationen. Enligt denna metod ska beskattning således ske av den mängd avfall som utgör skillnaden mellan det som förs in och det som förs ut från anläggningen.

Regeringen anser att det finns fördelar med denna beskattningsmodell eftersom den ger incitament till utsortering av material som kan återanvändas eller återvinnas genom olika behandlingsmetoder. Den modellen har även fördelen av att, för det fall det finns anläggningar som klassas som samförbränningsanläggningar men där någon typ av materialåtervinning sker genom t.ex. pyrolysis, avdrag får göras även för det material som återvunnits och förs ut från anläggningen. Nettobeskattningsmodellen främjar på detta sätt den cirkulära ekonomin.

Genom att använda sig av nettobeskattningsmodellen undviks även dubbelbeskattning av t.ex. askor som förs ut från en avfallsförbränningsanläggning och därefter deponeras vilket innebär att skatt tas ut enligt LSA.

Nettobeskattningsmodellen används redan i LSA. Den bör därför vara förhållandevis enkel att administrera, kontrollera och följa upp. Att införandet av en nettobeskattningsmodell innebär ett administrativt arbete

och en viss osäkerhet är ofrånkomligt. Regeringen anser dock att en nettobeskattningsmodell är nödvändig för att ge ett incitament för att återvinna och undvika att en dubbelbeskattning sker enligt den föreslagna lagen och för avfall som deponeras och beskattas enligt LSA.

Lagrådet anför att lagen skulle få en bättre och mer logisk uppbyggnad om paragraferna anges i en annan ordning. Regeringen instämmer i *Lagrådets* bedömning och ändrar uppbyggnaden av lagen i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Lagförslag

Förslaget förs in i 14 § i den nya lagen om skatt på avfall som förbränns.

5.3 Tillämpningsområdet

Regeringens förslag: Skatten ska omfatta avfall som förs in till en avfallsförbränningsanläggning eller samförbränningsanläggning.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Avfall Sverige* tillstyrker förslaget men anser att det vore bättre att hänvisa till definitionerna i förordningen (2013:235) om förbränning av avfall, för att undvika att skapa fler definitioner av samma typ av anläggning. *Naturvårdsverket* tillstyrker förslaget men anser att definitionerna av avfalls- och samförbränningsanläggning inte är tillräckligt tydliga. *Återvinningsindustrierna* avstyrker förslaget eftersom de anser att samförbränningsanläggningar och pyrolys ska undantas. *Svenska Kalkföreningen*, *Cementa AB* och *Svemin* avstyrker förslaget och anför att samförbränningsanläggningar bör undantas från skattens tillämpningsområde. *Boliden* har inget att invända mot förslaget men menar att deras anläggningar i Rönnskär och Bergsöe inte kan klassas som avfallsförbränningsanläggningar eller samförbränningsanläggningar utan är anläggningar för metallåtervinning och därför inte bör omfattas av förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Om en skatt på förbränning av avfall ska styra i enlighet med avfallshierarkin genom att utjämna kostnaderna för olika behandlingsalternativ så är det underordnat var, eller i vilken typ av anläggning, avfallet förbränns. Mot bakgrund av detta syfte bör en skatt på förbränning av avfall vara så generell som möjligt. Denna bedömning stöds även av erfarenheterna från den tidigare skatten på förbränning av avfall. Skattskyldighet förelåg endast när avfall användes för uppvärmning. Skatten var också utformad med en skattelättnad för bränsle som förbrukades för framställning av värme i kraftvärmeproduktion. Dessutom omfattades endast hushållsavfall av skatteplikt. Utformningen medförde att det skattepliktiga hushållsavfallet allokterades till kraftvärmeproduktion medan det avfall som inte var skattepliktigt (verksamhetsavfallet) allokterades till anläggningar med ren värmeproduktion. Den nu föreslagna skatten bör således omfatta alla anläggningar där avfall förbränns, dvs. både avfalls- och samförbränningsanläggningar.

Utredningen har övervägt att utforma skatten på förbränning av avfall så att den endast omfattar avfallsförbränningsanläggningar enligt definitionen i avfallsförbränningsförordningen. En sådan avgränsning skulle innebära att anläggningar som förbränner blandat hushålls- och verksamhetsavfall skulle omfattas av skatten medan skogs- och trämekanisk industri inte skulle omfattas eftersom dessa anläggningar klassas som samförbränningsanläggningar. Utredningen kom dock fram till slutsatsen att en sådan avgränsning, där ett antal anläggningar som förbränner avfall skulle undantas från beskattning är ineffektiv och skulle innebära att kostnaderna för förbränning av avfall varierar beroende på var det bränns vilket inte är önskvärt. En sådan skattestruktur riskerar också att medföra att avfallsflöden styrs över till anläggningar som inte omfattas av avfallsförbränningskatt, vilket skulle minska skattens styreffekt.

Flera remissinstanser anför att samförbränningsanläggningar ska undantas från en skatt på avfallsförbränning. *Återvinningsindustrierna* pekar på att syftet med återvinningsföretagens avfallssortering är att tillvarata de material som är återvinningsbara, men att det vid all sorteringsverksamhet uppkommer avfall som inte kan materialåtervinnas. Detta restavfall har som regel högt energiinnehåll och används som bränsle i samförbränningsanläggningar. Syftet med detta är att minska beroendet av fossila bränslen. Remissinstanserna menar att även en relativt låg skatt riskerar att göra det ekonomiskt olönsamt för samförbrännarna att använda sådant avfall som bränsle. En avfallsförbränningskatt riskerar därför att motverka det resurs- och klimateffektiva arbete som vissa anläggningar bedriver.

Regeringen instämmer således, trots remissinstansernas invändningar, i utredningens förslag att även samförbränningsanläggningar ska omfattas av skatten. Skulle samförbränningsanläggningar undantas finns risk för att skattens styreffekt skulle minska och i stället leda till ökade transporter av avfall. Att det inte finns bättre alternativ för visst material än att förbränna det innebär inte heller att det ska undantas från tillämpningsområdet.

Sammanfattningsvis ska skatten omfatta förbränning av avfall oavsett var förbränningen sker. I Sverige förbränns avfall i avfallsförbränningsanläggningar och samförbränningsanläggningar och det är därför nödvändigt att båda dessa slag av anläggningar omfattas.

Definitioner

Vad som menas med avfallsförbränningsanläggning och samförbränningsanläggning bör anges i den nya lagen. Företrädesvis bör någon av de definitioner som redan finns i annan lagstiftning användas.

Det finns både svenska och EU-rättsliga definitioner av avfallsförbränningsanläggning och samförbränningsanläggning. De svenska definitionerna finns i förordning (2013:253) om förbränning av avfall, förkortad avfallsförbränningsförordningen, och de EU-rättsliga i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar), förkortad IED. Enligt 6 § avfallsförbränningsförordningen definieras avfallsförbränningsanläggning som en förbränningsanläggning

1. som är avsedd för avfallsförbränning med eller utan återvinning av alstrad energi,

2. där förbränning av avfall sker på ett sådant sätt att det huvudsakliga ändamålet med anläggningen inte kan anses vara produktion av energi eller material,

3. där mer än 40 procent av den alstrade värmen kommer från förbränning av farligt avfall, eller

4. där det förbränns annat hushållsavfall än avfall som enligt bilaga 4 till avfallsförordningen (2011:927) omfattas av någon av avfallstyperna i underkapitel 20 01 och är källsorterat eller omfattas av någon av avfallstyperna i underkapitel 20 02.

Denna definition innebär att de anläggningar som förbränner hushållsavfall omfattas av skatten, med undantag för förbränning av separat insamlade fraktioner (utom förpackningar) som är källsorterade eller utgörs av trädgårds- och parkavfall.

Samförbränningsanläggning definieras i 7 § avfallsförbränningsförordningen som en förbränningsanläggning som

1. huvudsakligen är avsedd för produktion av energi eller material men där avfall används som normalt bränsle eller tillskottsbränsle eller värmebehandlas i syfte att kunna bortskaffas, och

2. inte är en avfallsförbränningsanläggning.

Skillnaden mellan definitionerna i avfallsförbränningsförordningen och IED är i huvudsak att definitionerna i IED bara gör åtskillnad mellan avfallsförbränningsanläggningar och samförbränningsanläggningar baserat på syftet med förbränningen. För att en anläggning ska klassas som samförbränningsanläggning enligt IED krävs att det huvudsakliga ändamålet med förbränningen är energialstring eller tillverkning av materiella produkter. För en avfallsförbränningsanläggning kan förbränningen ske med eller utan återvinning av alstrad värme.

En avfallsförbränningsanläggning enligt avfallsförbränningsförordningen är vanligen en anläggning som förbränner hushållsavfall, med undantag för om det är fråga om separat insamlade fraktioner (utom förpackningar) och är källsorterat eller utgörs av trädgårds- och parkavfall. Det gäller även om det huvudsakliga syftet skulle vara produktion av energi eller material.

Lagrådet anför att det är oklart vad som egentligen avses med avfallsförbränningsanläggning och att det är oklart hur punkt 1 förhåller sig till resterande punkter. Punkt 1 i definitionen av avfallsförbränningsanläggning förefaller enligt *Lagrådet* avse alla anläggningar som är avsedda för avfallsförbränning. Då uppstår frågan vilken självständig betydelse de övriga punkterna har. Det sägs även att en avfallsförbränningsanläggning är en anläggning som förbränner hushållsavfall. Om avsikten enbart är att träffa anläggningar som förbränner hushållsavfall bör detta enligt *Lagrådet* framgå direkt av lagen.

Regeringen konstaterar inledningsvis att punkt 1 avser att träffa anläggningar vars huvudsyfte är avfallsförbränning, dvs kvittblivning av avfall. I Sverige finns i princip inte några sådana förbränningsanläggningar eftersom de svenska förbränningsanläggningarna har en så hög verkningsgrad. Det är dock nödvändigt att även denna punkt omfattas eftersom sådana anläggningar ska omfattas av skatten om de skulle etableras i Sverige. De övriga punkterna i paragrafen rör situationer då

förbränning av avfall sker men kvittblivning inte är huvudsyftet. I Sverige innebär det således att det i huvudsak är förbränningsanläggningar som bränner hushållsavfall som kommer att klassas som avfallsförbränningsanläggningar, men definitionen behöver vara vidare eftersom syftet är att all förbränning av avfall ska omfattas oavsett var den sker. Avfallsförbränningsanläggning är även ett väl etablerat begrepp som diskuterats i praxis och omfattas en välutvecklad myndighetstillämpning. De flesta anläggningar som förbränner avfall är även klassade som avfallsförbränningsanläggning eller samförbränningsanläggning. Regeringen bedömer därför att tillämpningen av begreppet inte kommer att medföra några större svårigheter.

För att undvika missförstånd genom att samma begrepp används med skilda betydelser i olika författningar anser regeringen att definitionerna i avfallsförbränningsförordningen bör användas, dock med den skillnaden att hänvisningen till avfallstyperna i underkapitel 20 01 och 20 02 görs till gällande lydelse av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, dvs. en statisk hänvisning. Det innebär att eventuella senare ändringar av direktivet inte ska beaktas vid tillämpningen av bestämmelsen. Det är inte möjligt att direkt hänvisa till avfallsförbränningsförordningen på grund av att föreskrifter om skatt måste meddelas genom lag och inte genom förordning. Regeringens bedömning är dock att den definition som föreslås inte är materiellt annorlunda än definitionen av samförbränningsanläggning i avfallsförbränningsförordningen.

Av samma skäl anser regeringen att också den definition av avfallsförbränning som finns i avfallsförbränningsförordningen ska användas. Definitionen tydliggör att avfallsförbränning avser värmebehandling av avfall genom oxidation men också andra värmebehandlingsprocesser som pyrolys, förgasning eller plasmprocess, i den utsträckning som ämnena från behandlingen sedan förbränns. För att undvika att ge samma begrepp olika betydelser i olika författningar bör inte heller pyrolys undantas. I dagsläget synes även den praktiska betydelsen av pyrolys vara ytterst begränsad. Om det i framtiden skulle ändras är det möjligt att se över definitionerna på nytt. I många fall kommer antagligen avfall som behandlas genom pyrolys undantas genom undantaget för produktion av visst material (se nedan avsnitt 5.4) och skulle så inte vara fallet får avdrag göras för det material som förs ut från anläggningen enligt nettobeskattningsmodellen.

Lagförslag

Förslaget införs i 1–5 §§ i den nya lagen om skatt på avfall som förbränns.

5.4 Undantag från skatteplikt

Regeringens förslag: Biobränsle, farligt avfall och animaliska biprodukter av kategori 1 och 2 som förs in till en skattepliktig förbränningsanläggning ska undantas från skatteplikt.

Även avfall som förs in till en samförbränningsanläggning som huvudsakligen producerar material och där avfallsförbränningen ingår

i produktionen av materialet, ska undantas under förutsättning att materialet innehåller en del av avfallet eller dessa restprodukter.

Prop. 2019/20:32

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser bl.a. *Avfall Sverige*, *E-ON*, *Stockholm Exergi* och *Vattenfall* avstyrker förslaget och anser att skatten endast bör omfatta inhemskt avfall. Effekterna på avfalls- och energisystemet blir oöverskådliga om möjligheten till import inte längre finns. För det fall skatten ska omfatta importerat avfall så måste skatten omfatta även export. *Avfall Sverige* och *Energiföretagen Sverige* tillstyrker att avdrag ges för farligt avfall och biobränsle. *Svenska Kalkföreningen* avstyrker förslaget och anser att gruv- och mineralbranschens, inklusive kalkindustrins anläggningar, bör undantas från en skatt på förbränning av avfall. *Återvinningsindustrierna* avstyrker att avdrag får göras för farligt avfall eftersom visst farligt avfall kan och bör materialåtervinnas. *Konjunkturinstitutet* anser inte att avdraget för biobränsle är tillräckligt motiverat. Flera remissinstanser bl.a. *Boliden AB* avstyrker förslaget och anför att materialåtervinning bör undantas från skatteplikt. *Cementa AB* tillstyrker och tillägger att ett undantag bör införas för avfall som förts in till en samförbränningsanläggning i den utsträckning avfallets restprodukter återanvänts i anläggningens huvudsakliga produkt.

Skälen för regeringens förslag

Det finns olika sätt att uppnå skattebefrielse. Exempelvis kan visst material eller ämne undantas från skatteplikt eller så kan ett avdrag införas för sådant material eller ämne. I utredningen föreslogs att en avdragsrätt skulle införas för att uppnå skattebefrielse. Enligt regeringens mening är det lämpligare att uppnå skattebefrielse genom att undantag från skatteplikt införs. Anledningen är att de omständigheter som motiverar skattebefrielse föreligger redan när skattskyldigheten inträder. Den praktiska skillnaden mot utredningens förslag är att det avfall som undantas från skatteplikten inte behöver tas med i deklarationen av skatten.

Biobränsle

Regeringen anser att ett undantag för biobränsle bör införas eftersom det är en fossilfri energikälla och användningen av biobränsle därmed är en av de åtgärder som kan vidtas för att uppnå Sveriges klimatmål. Syftet med förslaget är att stimulera till åtgärder som bidrar till att uppnå dessa klimatmål och en beskattning av biobränsle är därför kontraproduktiv. För att få en enhetlig tillämpning av begreppet biobränsle bör det dock definieras i lagen.

Enligt 2 § förordningen (2011:1480) om elcertifikat, kallad elcertifikatsförordningen, är biobränsle material av biologiskt ursprung som används som bränsle. Med biobränsle avses inte fossila material, torv, sorterat avfall, oavsett innehåll, eller föremål, eller ämne som har upphört att vara avfall efter en hantering som innebär återvinning. När det gäller begreppet sorterat avfall ska detta enligt praxis (Kammarrätten i Jönköping i mål nr 12–15, 2016-04-04) tolkas så att om fossilt material inte helt har skilts från

Prop. 2019/20:32 icke-fossilt material av biologiskt ursprung så ska materialet anses utgöra osorterat avfall t.ex. plastrejekt och gummigranulat.

Det bör också nämnas att Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor, kallat förnybartdirektivet, har en annan definition nämligen biomassa som inte överensstämmer med definitionen av biobränsle i elcertifikatsförordningen. Biomassa definieras i detta direktiv som den biologiskt nedbrytbara delen av produkter, avfall och restprodukter av biologiskt ursprung från jordbruk (inklusive material av vegetabiliskt och animaliskt ursprung), skogsbruk och därmed förknippad industri inklusive fiske och vattenbruk, liksom den biologiskt nedbrytbara delen av industriavfall och kommunalt avfall. Denna definition är bredare än elcertifikatsförordningens definition av biobränsle.

Regeringen anser att undantaget för biobränsle bör motsvara den definition som anges i elcertifikatsförordningen med den skillnaden att torv ska tas bort ur definitionen. Det beror på att torv inte är ett avfall och därmed inte omfattas av lagens tillämpningsområde. Definitionen av biobränsle enligt elcertifikatsförordningen är tillräckligt bred för att t.ex. omfatta en stor del av det avfall från pappers- och massaindustrin eller trämekanisk industri som omhändertas i interna processer, och som inte bör omfattas av skatten på förbränning eftersom det innebär att avfallet används som en förnybar energikälla. Även om det kan finnas vissa tolkningssvårigheter anser regeringen att det är bättre att använda begrepp som redan finns och där rättspraxis uttolkat begreppet, än att införa nya definitioner. Undantaget för biobränsle har därför utformats på i princip samma sätt som i elcertifikatsförordningen som nämnts ovan. Om undantaget i stället utformas på samma sätt som definitionen av biomassa i förnybartdirektivet skulle undantaget även inkludera visst osorterat avfall. Om den definitionen skulle införas är det därför även nödvändigt att precisera att endast s.k. rena avfallsflöden omfattas för att tillämpningsområdet inte ska bli alltför brett och inkludera t.ex. plastbelagd kartong. En sådan precisering skulle samtidigt innebära att nya begrepp införs. Det är därför lämpligare att använda definitionen av biobränsle i elcertifikatsförordningen med viss justering eftersom den överensstämmer med det föreslagna syftet med skatten.

Farligt avfall

Valet av behandlingsmetod och hantering av farligt avfall styrs av en mängd faktorer t.ex. genom reglering i bl.a. avfallsförordningen (2011:927). Det är snarare dessa regler och inte kostnaderna av avfallsförbränningskatten som påverkar val av behandlingsmetod och styr det farliga avfallet mot miljömässigt bättre behandlingsmetoder där sådana finns. En faktor som talar för att farligt avfall ska undantas från avfallsförbränningskatten är att det oftast inte är lämpligt att styra till annan behandling eller illegal hantering samt att en skatt inte får en styrande effekt i fråga om farligt avfall. En sådan styrning kan i stället ske genom annan reglering.

Skatt på förbränning av avfall bör därför inte tas ut för farligt avfall som förs in till en anläggning som förbränner avfall eftersom en avfallsförbränningskatt inte effektivt styr mot bättre behandlingsmetoder

och annan reglering mer effektivt kan styra till dessa behandlingsmetoder. Skattebefrielsen bör åstadkommas genom att farligt avfall undantas från skatteplikten.

Utvecklingen på marknaden bör dock följas mycket noga. Om det visar sig att undantaget från skatteplikt för farligt avfall verkar som ett incitament för att använda resurser som genererar farligt avfall, som t.ex. att använda impregnerat trä i stället för obehandlat trä, får det övervägas om undantaget ska tas bort.

Regeringen anser att vad som menas med farligt avfall bör definieras i den nya lagen. Företrädesvis bör befintliga definitioner, som redan används i annan lagstiftning, användas. Av den anledningen föreslås att farligt avfall definieras som avfall med minst en av de farliga egenskaper som förtecknas i bilaga III till Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt kommissionens förordning (EU) nr 1357/2014 av den 18 december 2014 om ersättning av bilaga III till Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv. Farligt avfall definieras i 3 § avfallsförordningen (2011:927). Det är dock inte möjligt att direkt hänvisa till denna definition på grund av att föreskrifter om skatt måste meddelas genom lag och inte genom förordning. Trots att definitionerna inte är identiska bör de praktiska konsekvenserna av detta vara obefintliga.

Animaliska biprodukter av kategori 1 och 2 och visst annat avfall

Animaliska biprodukter kommer inte alltid att falla inom den nu föreskrivna definitionen av farligt avfall. *Avfall Sverige* och *E-on* anser att även animaliska biprodukter ska undantas eftersom de i princip ska behandlas på samma sätt som farligt avfall.

Hanteringen av animaliska biprodukter regleras i bl.a. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002, kallad EU-förordningen om animaliska biprodukter, och inte i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, kallat avfallsdirektivet. Animaliska biprodukter är material från djurriket som inte är livsmedel och som ännu inte bearbetats eller behandlats för att ingå i begreppet framställda produkter. Exempel på animaliska biprodukter är döda djur och biprodukter från slaktade djur. De animaliska biprodukterna delas in i olika riskkategorier som sedan kan användas för olika ändamål. I många fall ställs krav på att materialet ska bearbetas eller bortskaffas. Kraven varierar beroende på vilken riskkategori materialet tillhör.

Regeringen delar uppfattningen att animaliska biprodukter av kategori 1 och 2 ska undantas från skatteplikt. Samma resonemang som för farligt avfall kan göras för animaliska biprodukter, dvs. att valet av behandling bestäms av annat än avfallskostnaden. Exempelvis finns i EU-förordningen om animaliska biprodukter särskilda regler om hur produkterna ska bearbetas eller bortskaffas. Skatt på förbränning av animaliska biprodukter kategori 1 och 2 bör därför inte tas ut.

Skattebefrielsen bör åstadkommas genom att animaliska biprodukter kategori 1 och 2 undantas från skatteplikten. Animaliska biprodukter ska därför definieras som produkter som klassificeras som kategori 1 och 2-material i EU-förordningen om animaliska biprodukter.

E-on anför att undantag ska införas även för riskavfall, uttjänta konstgräsplaner, sekretessavfall och slam, eftersom de utgör avfallsflöden som ska förbrännas. Regeringen konstaterar att syftet med skatten är att främja materialåtervinning. Det går enligt regeringens mening inte att på samma sätt som när det gäller animaliska biprodukter dra slutsatsen att valet av behandling bestäms av annat än avfallskostnaden. Om det i framtiden tillkommer reglering som kräver att uttjänta konstgräsplaner, sekretessavfall och slam förbränns är det möjligt att utvärdera om även dessa ska vara undantagna. En del av det avfall som uppstår inom vården och är smittförande klassas dessutom som farligt avfall och omfattas därmed av det undantaget. Det finns därför enligt regeringens mening inte skäl för att införa något ytterligare undantag.

Undantag för viss produktion av material

Flera remissinstanser, bl.a. *Boliden AB*, anför att materialåtervinning bör undantas från skatteplikt. *Cementa AB* anför att avdrag bör införas för avfall som förts in till en samförbränningsanläggning i den utsträckning avfallens restprodukter återanvänts i anläggningens huvudsakliga produkt.

Ett av syftena med lagen är att styra mot ökad materialåtervinning som i miljöbalken definieras som att avfall upparbetas till nya ämnen eller föremål som inte ska användas som bränsle eller fyllnadsmaterial. Regeringen anser därför, liksom remissinstanserna, att det är lämpligt att införa ett undantag för produktion av material, där avfallsförbränning ingår i produktionen av materialet, under förutsättning att materialet innehåller avfallet eller dess restprodukter.

Det innebär att endast processer där den huvudsakliga verksamheten är att producera material undantas. Anläggningar som t.ex. huvudsakligen producerar el eller värme omfattas således inte av detta undantag. Avfall som används vid viss metallåtervinning och cementproduktion skulle emellertid kunna omfattas av undantaget, men det bör noteras att för att avfallet överhuvudtaget ska vara skattepliktigt måste den aktuella anläggningen som det förs in till vara en avfalls- eller samförbränningsanläggning. Exempelvis sådan metallåtervinning som sker genom värmebehandling, och inte är en förbränningsprocess, omfattas därmed inte av skatteuttaget.

Regeringens bedömning är att det i dagsläget är få anläggningar som omfattas av detta undantag. Undantaget underlättar dock för den tekniska utvecklingen av nya metoder för materialåtervinning t.ex. pyrolys.

Sekundäravfall

Sekundäravfall är utsorterat avfall som minst en gång ratats i försök till återvinning. Det uppkommer främst i återvinningsindustrierna och i partihandel med skrot. En stor andel av detta lämnas till förbränning i en avfalls- eller samförbränningsanläggning. Det gör att en skatt kan riskera att fördyra materialåtervinning eftersom det blir en ytterligare kostnad att förbränna sekundäravfallet. För att undvika risken för att skatten gör

materialåtervinning dyrare är ett alternativ att införa ett undantag för sekundäravfall. Prop. 2019/20:32

Utredningen har dock i sitt betänkande kommit fram till att en skatt inte kommer att kunna övervältras på mottagningsavgifterna. Utredningen bedömer att avfallsförbränningskattens styreffekt blir större om även restprodukterna beskattas. Regeringen föreslår därför i nuläget inte något undantag för sekundäravfall men avser att följa frågan om undantag för sekundäravfall, särskilt med avseende på negativa konsekvenser för materialåtervinning.

Importerat och exporterat avfall

Flera remissinstanser, bl.a. *Avfall Sverige, E-on, Stockholm Exergi* och *Vattenfall* anför att om importerat avfall inkluderas riskerar skatten att motverka sitt syfte. Remissinstanserna menar att det beror på att importerat avfall utgör ett marginalflöde i Sverige och är prissättande för övriga mottagningsavgifter. Den inhemska kapaciteten är större än de svenska mängderna av restavfall för förbränning. Det framgår av Profus, ett konsult- och forskningsföretag, mångåriga kartläggningar och analyser av marknaden för avfalls- och samförbränning i Sverige. Importerat avfallsbränsle utgör i dag ca 22 procent av det avfall som förbränns i avfallsförbränningsanläggningar. Marknadspriset på importerat avfall kommer att fortsätta att vara prissättande även för svenskt avfall, om en skatt införs på avfallsförbränning i Sverige. Remissinstanserna menar att om importen skulle minska markant, så kan man förvänta sig en hård konkurrens, där de som förbränner avfall bjuder under varandra i mottagningsavgift för att fylla sina anläggningar, eftersom man vill utnyttja de förbränningsanläggningar som man investerat i och eftersom man har åtagit sig att leverera fjärrvärme till fjärrvärmekunderna. Det kan alltså leda till att mottagningsavgifterna för svenskt avfall sänks. Den föreslagna skatten minskar enligt remissinstanserna även konkurrenskraften för energiåtervinningsbranschen och exportintäkter går förlorade.

Enligt utredningen har Sverige en överkapacitet när det gäller avfallsförbränning i förhållande till de avfallsmängder som behöver behandlas. Det råder därför en konkurrens om det inhemska avfallet. Det är det importerade avfallet som bestämmer priset eftersom det utgör ett marginalflöde. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att en skatt på förbränning av avfall i nuläget inte förväntas övervältras till mottagningsavgifterna på grund av den nuvarande förbränningskapaciteten. Det innebär även att skatten inte förväntas påverka mottagningsavgifterna för vare sig importerat eller exporterat avfall. På längre sikt kommer troligen kapaciteten i svensk avfallsförbränning minska vilket i sin tur kan leda till minskad import av avfall. Det är först när en sådan minskning skett och Sverige inte längre importerar avfall som det är möjligt att övervältra skatten på mottagningsavgifterna. Kostnaden kommer då, om möjligt, att övervältras jämnt över mottagningsavgifterna och anledningen till att importen förväntas minska är att det utländska avfallet förväntas vara mer känsligt för höjda mottagningsavgifter än det svenska avfallet. Regeringen anser därför att det i nuläget inte finns skäl att göra undantag för varken importerat eller exporterat avfall.

Förslaget införs i 6–9 §§ i den nya lagen om skatt på avfall som förbränns.

5.5 Skattskyldighet och skattskyldighetens inträde

Regeringens förslag: Den som bedriver verksamhet på en avfallsförbränningsanläggning eller en samförbränningsanläggning ska vara skattskyldig.

Skattskyldighet ska inträda när avfallet förs in till anläggningen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Förvaltningsrätten i Falun* anser att lagen bör utformas på liknande sätt som lagen (1999:673) om skatt på avfall. *Naturvårdsverket* och *Skatteverket* har inget att invända mot förslaget men menar att det inte är tydligt vem som är skattskyldig. *Skatteverket* anför att termen förbränningsanläggning bör förtydligas.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att skattskyldigheten bör kopplas till den anläggning där avfallet förbränns. Avfallsförbrännings- och samförbränningsanläggning är generellt en miljöfarlig verksamhet och är därför tillstånds- eller anmälningsskyldig enligt miljöprövningsförordningen (2013:251). Det är den som bedriver verksamheten som är skyldig att uppfylla tillstånds- eller anmälningsskyldigheten. Det är därför rimligt att det är den som bedriver verksamheten som även ska vara skattskyldig.

Såväl tillämpningsområdet för den föreslagna lagen som tidpunkten för beskattning respektive avdragsrätt är beroende av hur termen förbränningsanläggning tillämpas. Regeringen instämmer i Skatteverkets synpunkt att begreppet förbränningsanläggning bör förtydligas för att det ska bli tydligare när tidpunkten för beskattning och avdragsrätt infaller. Det finns sedan tidigare en definition av förbränningsanläggning i 5 § förordningen (2013:253) om förbränning av avfall. För att undvika missförstånd genom att samma begrepp används med olika betydelser i olika författningar bör den definitionen användas även i den föreslagna lagen. Förbränningsanläggning bör alltså definieras som en stationär eller mobil teknisk anläggning där avfall förbränns. I förbränningsanläggningen ingår hela anläggningen och det område som hör till anläggningen med samtliga förbränningslinjer, utrymmen, utrustning och system som hör samman med avfallens behandling och allt i anläggningen som hör samman med termisk behandling av avfallet genom oxidering eller någon därefter följande förbränningsprocess. Stöd för tolkningen av bestämmelsen bör kunna hämtas ur avfallsförbränningsförordningen. Genom en sådan definition blir det tydligare när tidpunkten för skattskyldighet och avdragsrätt inträder.

Lagförslag

Förslaget införs i 10–11 §§ i den nya lagen om skatt på avfall som förbränns.

Regeringens förslag: Avdrag får göras för avfall och för ämne eller föremål som har upphört att vara avfall, och som förs ut från anläggningen.

Avdrag ska göras med det skattebelopp som gällde när skattskyldigheten för avfallet inträdde.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Energiföretagen Sverige* tillstyrker att avdrag medges för avfall som förs ut från anläggningen. *Avfall Sverige* och *Energiföretagen Sverige* anser att avdrag även bör medges för metall som återvunnits från förbränningsprocessen. *Skogsindustrierna* anför att bränslet kan vara fuktigt och avdrag bör tillåtas för avgående mängd ånga för den del som utgör skattepliktigt bränsle.

Skatteverket anför att om det kan förekomma situationer där aska deponeras inom en förbränningsanläggning. Det skulle då kunna leda till att den deponerade askan beskattas både enligt den nu föreslagna lagen och enligt lagen (1999:673) om skatt på avfall.

Skälen för regeringens förslag: Den föreslagna skatten ska enligt regeringens mening bygga på nettobeskattningsmodellen. Det innebär att skatt tas ut för det avfall som förs in till en anläggning och avdrag för skatten får göras för det avfall som förs ut från samma anläggning.

Skälet till att avdrag bör få göras för avfall som förs ut från en skattepliktig anläggning är att stimulera till utsortering av material som kan återanvändas eller återvinnas genom andra behandlingsformer som ligger högre upp i avfallshierarkin än förbränning. Ytterligare en anledning är att underlätta för materialåtervinning som sker genom förbränning i en avfalls- eller samförbränningsanläggning.

Avdrag får dock endast göras för skatt på sådant avfall som tagits upp till beskattning. Avdrag bör därför inte få göras för lakvatten som förs ut från anläggningen. Lakvatten bildas när nederbörd eller yt- och grundvatten infiltrerar avfallet och förorenas när det rinner genom eller över avfallet. Lakvattnet har därmed inte beskattats. I många fall tillsätts också vatten eller stabiliserande ämnen till askan inne på förbränningsanläggningen. Denna vätska bör inte heller berättiga till avdrag när askan lämnar förbränningsanläggningen eftersom vätskan tillförts inne på anläggningen och ingen skatt därmed tagits ut för vätskan.

En fördel med denna beskattningsmetod är, som redan sagts, att den gynnar ytterligare utsortering, inne på avfalls- eller samförbränningsanläggningen. Förutom utsorterade mängder återvinningsbart avfall m.m. förs även flygaska och bottenaska som uppstått vid förbränningen, ut från anläggningarna. Rätten till avdrag bör gälla även dessa askor eftersom de i stället blir föremål för skatt enligt LSA när askan förs in till en deponi. På så sätt undviks att askorna blir dubbelbeskattade. Avdragsrätt ska även omfatta ämne eller föremål som har upphört att vara avfall och som förs ut från anläggningen, t.ex. när metall återvunnits under förbränningsprocessen.

Enligt regeringens mening behövs ingen ytterligare avdragsmöjlighet för aska som deponeras inom anläggningen eftersom sådant inte bedöms förekomma i någon större omfattning.

När det gäller Bolidens yttrande om att materialåtervinning borde berättiga till avdrag konstaterar regeringen att viss materialåtervinning redan undantas. Avdraget ger även incitament till materialåtervinning eftersom det som tas ut från anläggningen berättigar till avdrag vilket inkluderar materialåtervinning. Något ytterligare undantag eller avdrag bör inte införas.

Enligt *Lagrådets* yttrande framgår det inte vilket skattebelopp som ska gälla vid avdrag för skatt när avfall som medfört beskattning när det förts in senare förs ut. Det får betydelse i de fall när avfallet förs in före ett årsskifte och ut efter ett årsskifte eftersom skattebeloppen då ändras. Det bör klargöras hur avdraget ska beräknas och bör framgå av lagtexten vilket skattebelopp som avdraget ska beräknas på. Lagrådet har även anfört att den föreslagna lagens 15 § 2 ger intryck av att skatten träffar ämnet eller föremålet och inte avfallet. Lagrådet har gett förslag på en alternativ skrivning.

Regeringen konstaterar att den nu föreslagna skatten baseras på en nettobeskattningsmodell, vilket även avfallsskatten gör. I rättsfallet RÅ 2002 ref. 38 som gällde skatt enligt lagen (1999:673) om skatt på avfall framgår att någon avdragsrätt inte föreligger för avfall som förs ut från en anläggning som omfattas av lagen, om avfallet redan fanns på anläggningen när lagen trädde i kraft. I enlighet med detta får en skattskyldig inte göra avdrag för skatt på avfall med större belopp än den skatt som betalades för avfallet när skattskyldigheten inträdde. Samma princip bör gälla även för avfallsförbränningsskatten. Skulle avdrag i stället få göras med det skattebelopp som är aktuellt när avfallet förs ut från anläggningen kan det innebära att den skattskyldiga får göra avdrag med ett större belopp än vad som har betalats eller ska betalas i skatt. Regeringen delar därför Lagrådets uppfattning och tydliggör lagens utformning på det sätt som Lagrådet föreslagit när det gäller andra stycket.

När det gäller andra punkten delar dock inte regeringen Lagrådets synpunkt utan anser att det inte finns risk för något missförstånd. Vidare är den i lagrådsremissen föreslagna lydelsen av andra punkten inte tydligare enligt regeringens mening. Regeringen följer därför inte Lagrådets rekommendation i denna del.

Lagförslag

Förslaget införs i 14 § i den nya lagen om skatt på avfall som förbränns.

5.7 Skattens nivå

Regeringens förslag: Skatten ska betalas med 125 kr per ton avfall. Under perioden från och med den 1 april 2020 till och med den 31 december 2020 ska skatt betalas med 75 kronor per ton avfall och under perioden från och med den 1 januari 2021 till och med den 31 december 2021 med 100 kronor per ton avfall.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslår att skattenivån ska vara 100 kr per ton avfall.

Remissinstanserna: *Naturskyddsföreningen* avstyrker och anser att skattenivån bör ligga på 650 kronor per ton. Skattenivån ska vara på en nivå som är likvärdig med full koldioxidskatt för den fossila andelen av avfallet som beräknas till 12,6 procent, samt även med full energiskatt för den fossila andelen av avfallet. *Avfall Sverige* tillstyrker förslaget och anser att den föreslagna skattenivån ligger inom ett rimligt intervall. *Energiföretagen Sverige* och *Vattenfall* avstyrker och anser att skattenivån ska vara 50 kr per ton.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att en viss försiktighet bör iakttas när det gäller nivån på skattesatsen. Det är lämpligt att inledningsvis ta ut en lägre skattesats för att därefter successivt höja skattesatsen. Enligt regeringens bedömning kan en lämplig utgångspunkt vara en skattesats om 75 kronor per ton avfall under det första året. Denna bör därefter stegvis höjas till 100 kronor per ton avfall för år 2021 och till 125 kronor per ton avfall år 2022. Detta ger aktörerna en viss omställningstid och därmed finns det utrymme för att vidta åtgärder.

Utgångspunkten är att skatten är viktbaserad och att avfallet vägs vid inpasseringen till förbränningsanläggningen. Detta är dock inte alltid möjligt och i sådana fall bör vikten av avfallet kunna beräknas enligt andra metoder.

Lagförslag

Förslaget införs i 12 § i den nya lagen om skatt på avfall som förbränns samt i övergångsbestämmelserna.

5.8 Omräkning av skattesatsen

Regeringens förslag: En årlig omräkning av skattesatsen för skatten på avfall som förbränns motsvarande den allmänna prisutvecklingen ska göras för kalenderår 2023 och efterföljande kalenderår. Omräkningen av skattesatsen ska grunda sig på faktiska förändringar i konsumentprisindex (KPI) från juni månad året närmast före det år beräkningen avser och juni 2021. Beloppen ska avrundas till hela kronor.

Varje år före november månads utgång ska regeringen fastställa det omräknade skattebelopp som efter den årliga omräkningen ska betalas för påföljande kalenderår.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: För att behålla styreffekten hos en skatt måste den realvärdesäkras. Detta kan ske genom att skattesatsen årligen justeras motsvarande konsumentprisindex (KPI). En sådan indexjustering finns redan för ett flertal punktskatter t.ex. tobaksskatten, avfallsskatten och energi- respektive koldioxidskatten.

För att realvärdesäkra skattesatsen bör en indexering av skattesatsen på avfall som förbränns motsvarande konsumentprisindex införas. De omräknade skattesatserna bör träda i kraft första gången den 1 januari

Prop. 2019/20:32 2023 dvs. efter det att skatten stegvis införts till beloppet 125 kr per ton avfall. Beloppet ska avrundas till hela kronor.

Årligen före november månads utgång bör regeringen fastställa det omräknade skattebelopp som efter den årliga omräkningen ska betalas för påföljande kalenderår. Detta skattebelopp ska grunda sig på faktiska förändringar i konsumentprisindex från juni 2021 till juni månad året närmast före det år beräkningen avser. Detta är samma förfarande som i dag gäller för indexering av bl.a. tobaksskatten och avfallsskatten. Konsumentprisindex för juni månad publiceras av Statistiska centralbyrån redan i juli eller augusti, vilket innebär att omräkningsfaktorn i form av KPI kommer vara känd i god tid innan fastställandet av det omräknade skattebeloppet före november månads utgång.

Lagförslag

Förslaget införs i 13 § i den nya lagen om skatt på avfall som förbränns.

5.9 Förfarandet vid beskattning

Regeringens förslag: Bestämmelserna i skatteförfarandelagen ska vara tillämpliga. Skatteverket ska vara beskattningsmyndighet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: I skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL, finns bestämmelser om förfarandet vid beskattning. SFL tillämpas för alla skatter utom de som särskilt undantas.

Regeringen föreslår att bestämmelserna i SFL ska tillämpas även för skatten på förbränning av avfall, i liket med vad som gäller för de flesta andra punktskatter. Av detta följer att reglerna i SFL om bl.a. registrering av skattskyldiga, punktskattedeklaration, tidpunkter för redovisning och betalning av skatt, ränta, förseningsavgift, beslut om punktskatt, omprövning, överklagande, skattekontroll och rätt till ersättning blir tillämpliga. Skatteverket ska vara beskattningsmyndighet.

Lagförslag

En bestämmelse om förfarandet föreslås i 15 § i den nya lagen om skatt på avfall som förbränns.

5.10 Ikraftträdande- och övriga övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De föreslagna ändringarna ska träda i kraft den 1 april 2020. Den nya lagen om skatt på avfall som förbränns tillämpas inte på avfall som förts in till en avfallsförbränningsanläggning eller samförbränningsanläggning före ikraftträdandet.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslog att lagen skulle träda i kraft den 1 januari 2020.

Remissinstanserna: *Skatteverket* anser att tiden mellan beslutet om att införa den föreslagna lagen och lagens ikraftträdande bör vara minst sex månader för att de ska få en rimlig tid för förberedelser. *Avfall Sverige* och *Energiföretagen Sverige* anför att det måste förlöpa minst ett kalenderår mellan det slutliga beslutet om en skatt och när den kan träda i kraft. Det har att göra med att kommunernas beslutsprocess för att införa skatten i de kommunala avgifterna förutsätter en tillräckligt lång tid för beredning och kommunala beslut.

Skälen för regeringens förslag: Utgångspunkten är att den nya lagen om skatt på avfall ska träda i kraft så snart som möjligt. Eftersom den föreslagna lagen innebär att en helt ny skatt införs kommer det att behövas viss tid för Skatteverket att utforma administrationen. Även de skattskyldiga, däribland kommuner, behöver en viss tid för att anpassa sina rutiner och avgifter. Detta bör dock vägas mot att det är angeläget att skatten införs snarast möjligt. Mot denna bakgrund anser regeringen att det är lämpligt att den föreslagna skatten och ändringarna i skatteförfarandelagen träder i kraft den 1 april 2020.

Lagen ska inte tillämpas på det avfall som förts in till en avfallsförbränningsanläggning eller samförbränningsanläggning före ikraftträdandet. Det ska således inte vara möjligt att få avdrag för avfall som förts in till en anläggning före ikraftträdandet.

5.11 Utvärdering

Regeringen kommer att utvärdera skattens effekter och analysera behovet av förändringar i regelverket.

En utvärdering av effekterna bör göras i ett tidigt skede efter att skatten trätt i kraft. Utvärderingen ska ta hänsyn till EU-lagstiftning på området och ska även beakta fjärrvärmens konkurrenskraft och en pålitlig el- och värmeförsörjning, vilket regeringen även konstaterat i budgetproposition för 2020. Skattens effekter på materialåtervinning bör analyseras samt hur eventuella negativa effekter för materialåtervinningsindustrin kan undvikas. Utvärderingen bör även omfatta skattens effekter på utsläppen av växthusgaser, effekter för avfallsflöden, effekter för import och export av avfall samt effekter på omställningen till en cirkulär ekonomi och dess effekter för att nå klimatmålen. Vidare ska utvärderingen omfatta hur investeringar i produktionskapacitet i avfallsförbränningssektorn påverkas, fjärrvärmens och företagens konkurrensförutsättningar samt påverkan på el- och värmeförsörjningen, särskilt effektsituationen. En utvärdering behöver också analysera konsekvenser för fjärrvärmekunderna. Regeringen avser att återkomma till Skatteverket under hösten 2019 med ett uppdrag avseende effekterna. Skatteverket bör genomföra uppdraget i samråd med berörda myndigheter och aktörer.

Analysen av behovet av förändringar i lagstiftningen ska fokusera på åtgärder för 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 således omfatta möjligheten att undanta sekundäravfall, där

6 Konsekvensanalys

I detta avsnitt redogörs för förslaget effekter i den omfattning som är nödvändig i det aktuella lagstiftningsärendet och avseende de aspekter som ska belysas enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Det sker mot bakgrund av tillgängliga uppgifter och i den omfattning som är möjlig. De offentligfinansiella effekterna till följd av ändrade skatte- och avgiftsregler beräknas i enlighet med Finansdepartementets beräkningskonventioner. Beräkningarna görs i ikraftträdandeårets priser och volymer och utgår vanligtvis från att beteendet hos individer och företag inte ändras till följd av förändringarna i skattereglerna. Antagandet om oförändrat beteende ger en god uppskattning av åtgärdernas effekt på kort och medellång sikt. På längre sikt, och för att bedöma andra effekter än de offentligfinansiella effekterna, kan ett mer dynamiskt synsätt behöva användas, där skattebaser tillåts påverkas av regeländringen.

Konsekvensutredningen i denna lagrådsremiss är till stora delar baserad på konsekvensutredningen i betänkandet *Brännheta skatter!* (SOU 2017:83), hädanefter hänvisad till som utredningen. Utredningens konsekvensanalys av avfallsförbränningskatten är till stora delar baserad på en underlagsrapport från Profu, hädanefter hänvisad till som underlagsrapporten. Regelrådet fann i sitt remissvar att utredningens konsekvensanalys uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

6.1 Syfte

Förslaget om skatt på förbränning av avfall syftar till att på lång sikt uppnå en mer resurseffektiv och giftfri avfallshantering i enlighet med avfallshierarkin, uppfyllande av målet om att Sverige ska gå före på klimat- och miljöområdet och bli världens första fossilfria välfärdsland samt att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären.

6.2 Offentligfinansiell effekt

Det bränns ca 9 300 000 ton avfall per år i Sverige. Av denna mängd undantas 320 000 ton farligt avfall och 2 000 000 ton biobränsle då dessa avfallsslag inte är skattepliktiga. Undantas görs också för ca 250 000 ton avfall som bränns i samförbränningsanläggningar som huvudsakligen producerar material. Avfall som kommer att omfattas av den föreslagna skatten beräknas därför till ungefär 6 700 000 ton per år. Mängden

material som tas ut från anläggningen och därmed berättigar till avdrag är ca 20 procent av den totala förbränningsmängden. Prop. 2019/20:32

Givet dessa antaganden beräknas den offentligfinansiella effekten av en avfallsförbränningskatt på 75 kronor per ton 2020 uppgå till 0,30 miljarder kronor brutto och 0,24 miljarder kronor netto (delårseffekt). För den föreslagna nivån om 100 kronor per ton 2021 beräknas nettoeffekten till 0,42 miljarder kronor, och för en skatt på 125 kronor per ton 2022 beräknas nettoeffekten till 0,53 miljarder kronor.

6.3 Konsekvenser för materialåtervinningen

Små effekter på kort sikt

Både utredningen och Profu bedömer att en skatt på förbränning av avfall på kort sikt inte i någon högre utsträckning kan övervältras på kommuner och företag som genererar avfall. Regeringen delar denna uppfattning.

Föreslagen skatt på 125 kronor per ton avfall kommer sannolikt inte att leda till en bränslekonvertering från avfall till biobränsle. Biobränsle är jämfört med avfall ett mycket dyrt bränsle. För att en avfallsförbränningsanläggning ska ha tillräckliga incitament att konvertera från avfall till biobränsle, t.ex. skogsflis, krävs en skattenivå på mellan 1 200–1 300 kronor per ton avfall.

För att hela den svenska kapaciteten för avfallsförbränning ska kunna utnyttjas krävs importerat avfallsbränsle. Importerat avfall utgör ett marginalflöde och svenska avfallsförbränningsanläggningar konkurrerar om bränslet på en internationell marknad. Höjda mottagningsavgifter leder till att alternativa behandlingsmetoder för internationellt avfall konkurrerar ut svensk avfallsförbränning. Marknadspriset på importerat avfall är därmed prissättande även för svenskt avfall, då minskad import skulle leda till ökad konkurrens om det inhemska avfallet. Då skattekostnaden på kort sikt inte övervältras på de aktörer som genererar avfall förväntas den därmed heller inte på kort sikt att leda till en ökad materialåtervinning.

Möjliga effekter på medellång sikt

Utredningen bedömer att en skatt på förbränning av avfall påverkar lönsamheten för energiåtervinning och på längre sikt kan detta påverka reinvesteringar och investeringar i ny avfallsförbränningskapacitet. Om kapaciteten för avfallsförbränning minskar kan detta leda till en övervältring av skattekostnaden på mottagningsavgifterna. När detta inträffar beror på i vilken takt befintliga avfallsförbränningsanläggningar fasas ut, om nyinvesteringar görs och hur mängden inhemskt avfall utvecklar sig. Underlagsrapporten uppskattar, efter att ha jämfört kapaciteten för avfallsförbränning i Sverige och prognosticerade mängder restavfall, att denna effekt inträffar någon gång efter 2030 (då har inte hänsyn till nya återvinningsmål och annan icke-implementerad avfallspolitik tagits). Enligt underlagsrapportens analys kommer skattekostnaden övervältras på mottagningsavgifterna någon gång efter 2030, givet att svenska avfallslämnare inte kan exportera avfall till förbränningsanläggningar i andra länder för att undkomma skatt.

Prop. 2019/20:32 Regeringen instämmer i utredningens och underlagsrapportens bedömningar.

Om skatten övervältras på mottagningsavgifterna kommer kostnaden för alternativ hantering av avfallet ställas mot kostnaden för att lämna avfallet till förbränning. I underlagsrapporten jämförs kostnaderna för förbättrade och förenklade insamlingssystem för hushållsavfall och verksamhetsavfall. Kostnaderna för detta ligger från 250 kronor per ton avfall. Detta indikerar att även en full övervältring av skatten sannolikt inte leder till ökad materialåtervinning. En skatt på 500 kronor per ton som till fullo övervältrades uppskattas leda till ca 50 000 ton ökad materialåtervinning, detta motsvarar ca 2 procents ökning jämfört med dagens materialåtervinning av hushållsavfall.

Undantag för materialåtervinningsprocesser

Ett flertal remissinstanser t.ex. Boliden och Återvinningsindustrierna har framfört att utredningens förslag om en skatt på avfallsförbränning skulle fördyra materialåtervinning och försämra möjligheterna att ta fram nya återvinningsmetoder då processer som upphettar avfall för att återvinna råvaror omfattades av utredningens förslag. Ett exempel på en sådan process är pyrolysis, en metod där kolväterika material värmebehandlas för att utvinna nya råvaror. Återvinningsindustrierna bedömer att tekniken har stor potential och om skatten träffar dessa processer så påverkas teknikutvecklingen negativt. Undantaget för avfall som förbränns i samförbränningsanläggningar som huvudsakligen producerar material innebär att avfall som förbränns i vissa typer av metallåtervinning, processer för återvinning av glasull eller framtida pyrolysanläggningar undantas från skatten. Regeringens förslag innebär därför inte ökade kostnader för dessa anläggningar.

6.4 Minskad import på längre sikt

Mottagningsavgifterna för avfall baseras på betalningsviljan för att förbränna avfall vilken beror på kostnaden för alternativa behandlingsmetoder. Eftersom den inhemska förbränningskapaciteten är större än de svenska mängderna avfall som går till förbränning, utgör det importerade avfallet ett marginalflöde i Sverige och är därmed prissättande för övriga mottagningsavgifter. Importen av avfall till Sverige har successivt ökat när kapaciteten för avfallsförbränning byggts ut. År 2006 förbrändes ca 4,5 miljoner ton avfall, varav 96 procent var svenskt avfall och 4 procent importerat avfallsbränsle från Norge. Nu utgör införseln eller importen av avfall omkring 22 procent av avfallsbränslet.

Utredningen bedömer att även för det fall en skatt införs på förbränning av avfall kommer marknadspriset på importerat avfall att vara prissättande för svenskt avfall. Vid en markant minskad import hårdnar konkurrensen om det svenska avfallet, där avfallsförbrännare bjuder under varandra i mottagningsavgift för att tillgodose behovet i sina anläggningar. Dels för att energibolagen vill utnyttja de förbränningsanläggningar man investerat i och dels för att man åtagit sig att leverera fjärrvärme till fjärrvärmekunderna.

En skatt på förbränning av avfall minskar lönsamheten för avfallsförbränning eftersom den ökar den rörliga kostnaden för att driva avfalls- och samförbränningsanläggningar vilket på längre sikt kan leda till att nyinvesteringar och reinvesteringar för att driva existerande avfallsförbränningsanläggningar vidare uteblir. Detta innebär att kapaciteten för avfallsförbränning långsamt minskar och eftersom importerat avfall är ett prissättande marginalbränsle, är det i första hand detta avfallsbränsle som kommer att minska i takt med att kapacitet fasas ut.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att mängderna importerat avfallsbränsle på kort sikt inte påverkas nämnvärt. På längre sikt kan en skatt på förbränning av avfall leda till en minskad import av avfallsbränsle. Regeringen instämmer i denna bedömning.

Underlagsrapporten utgår från att export av avfall inte är ett gångbart alternativ för svenska aktörer. Utredningen bedömer att om export av svenskt avfall är ett möjligt tillvägagångssätt för svenska avfallslämnare, så försvinner alternativet att övervältra skatten på dessa aktörer. Storskalig export bedömer utredningen dock inte vara särskilt sannolik. Regeringen instämmer även i denna bedömning.

6.5 Konsekvenser för klimatet

Avfallsfraktioner som plast, gummi och andra polymerer som innehåller fossilt kol orsakar vid förbränning koldioxidutsläpp till atmosfären. Utsläppen av koldioxid från avfallsförbränning uppgick 2015 till ca 2,5 miljoner ton.

Konsekvenser för det svenska klimatmålet

Sveriges klimatmål som beslutades 2017 innebär att Sverige 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser. Konkret betyder det att utsläppen från verksamheter inom Sverige senast 2045 ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen 1990.

Förslaget om skatt på avfallsförbränning innebär att investeringar och reinvesteringar i avfallsförbränningskapacitet blir mindre lönsamma och detta förväntas leda till att avfallsförbränningskapaciteten i Sverige minskar efter 2030. Detta förväntas i sin tur bryta trenden med ökade utsläpp till följd av den allt högre kapaciteten när det gäller avfallsförbränning. Avfallsförbränning används framförallt till el- och värmeproduktion i Sverige. Beroende på hur den minskade avfallsförbränningskapaciteten ersätts kan skatten bidra till att uppnå det nationella klimatmålet. Om avfallsbränsle ersätts med biobränsle eller minskad förbränningskapacitet kan skatten bidra till att minska Sveriges territoriella fossila växthusgasutsläpp. Nettobeskattningsmodellen innebär att skatten på sikt styr mot ökad utsortering för återvinning och minskar därmed behovet av nyproduktion av olika material, vilket kan minska utsläppen av växthusgaser.

Konsekvenser för totala växthusgasutsläpp

De flesta svenska avfallsförbränningsanläggningar omfattas sedan 2013 av EU ETS. Utredningen konstaterade att EU ETS med dess dåvarande konstruktion fungerade som ett nollsummespel i den mening att enskilda länder inte kunde påverka de totala växthusgasutsläppen i systemet genom ytterligare styrmedel. Utsläppsnivån inom systemet var sedan tidigare given och en ensidig reglering av svenska anläggningars utsläpp skulle därför endast leda till omfördelning av utsläpp inom systemet. Utredningen menade mot denna bakgrund att ytterligare nationella åtgärder endast, i bästa fall, skulle kunna förskjuta tidpunkten för när utsläpp sker men inte påverka den totala utsläppsmängden. Sedan utredningen lämnade sitt betänkande har en översyn av EU ETS beslutats.

Översynen från 2018 innebär bl.a. en överflyttning av överskott av utsläppsrätter till marknadsstabilitetsreserven 2019–2023 och en möjlighet till löpande annullering av utsläppsrätter i marknadsstabilitetsreserven fr.o.m. 2023. Dessa förändringar innebär att priset på utsläppsrätter förväntas att stiga kraftigt. Bara sedan 2018 har priset mer än tredubblats. Löpande annullering innebär också att så länge överskott matas in i marknadsstabilitetsreserven kan nationella klimatåtgärder ha en effekt på de totala utsläppen i systemet. Hur länge som överskott kommer matas in i reserven beror på den totala utsläppstakten. Enligt Konjunkturinstitutets analys av EU ETS, Marknadsstabilitetsreserven och effekter av annulleringar (2018), sker detta fram till 2023, andra studier har antagit en lägre utsläppstakt vilket innebär att överskott matas in i reserven under en längre tid.

Givet att skatten inte förväntas påverka hur stora mängder avfall som förbränns i svenska avfallsförbränningsanläggningar förrän tidigast 2030, påverkar sannolikt inte revideringen av EU ETS den föreslagna skattens verkningsfullhet som klimatstyrmedel för utsläpp inom EU. Möjligen kan skatten ha en dämpande effekt på nyinvesteringar vilket kan leda till en hämmande effekt på utsläppsökningar från avfallsförbränning. Skatten förväntas däremot bidra till att uppfylla de svenska klimatmålen.

Om skatten övervältras på fjärrvärmepriset bedömer utredningen att detta kan ha en påverkan på efterfrågan på fjärrvärme. Utredningen uppskattar att denna påverkan är begränsad då anslutna kunder är mindre känsliga för prisförändringar. Beroende på vilken uppvärmningsform som ersätter fjärrvärmens kan detta ha en effekt på klimatet. Om hushåll väljer eldrivna värmepumpar omfattas utsläppen från elproduktionen, i likhet med svenska fjärrvärme- och kraftvärmeanläggningar, av EU ETS. Om hushåll och verksamheter som inte omfattas av EU ETS väljer att byta till egna uppvärmningssystem kan detta ha en påverkan på klimatet. Utredningen betraktar dock detta som osannolikt. Regeringen instämmer i utredningens bedömning.

Sammantaget bedöms skatten på avfallsförbränning ha mycket begränsad påverkan på de totala utsläppen av växthusgaser. Givet att skatten får effekt på mängden avfall som förbränns först efter 2030 kommer revideringen av EU ETS 2018 inte att påverka skattens verkningsfullhet som klimatstyrmedel.

Den föreslagna skatten innebär en kostnad på 125 kronor per ton avfall som förbränns i svenska företag, minus avdrag för aska och slagg som förs ut ur anläggningen. Då skatten, på kort sikt, inte förväntas övervältras på mottagningsavgifterna kommer företag som genererar verksamhetsavfall inte att påverkas, de företag som påverkas är de som använder avfall som bränsle.

Avfalls- och samförbränningsanläggningar finns i olika typer av företag som genererar olika typer av produkter och tjänster. Det finns i dag drygt 1 200 anläggningar som omfattas av miljöprövningskoden för avfallsförbränning. Av dessa anläggningar har ca 40 procent avfallshandling eller energiproduktion som huvudsaklig verksamhet, en dryg tredjedel återfinns i anläggningar vars huvudsakliga verksamhet omfattas av miljöprövningsförordningens kapitel för jordbruk eller livsmedel och foder, dessa förbränner framförallt biobränsle som är undantaget från skatten. Övriga avfallsförbränningsanläggningar återfinns i verksamheter som huvudsakligen producerar kemiska produkter, metall- och plastytbehandling samt massa- och pappersindustrin.

Hur avfallsförbränningskatten påverkar företagen beror på vilken marknad de verkar på.

El- och fjärrvärmeproduktion

El och värmeproduktion står för den övervägande delen av allt avfall som förbränns i Sverige. Det finns drygt 30 energiåtervinningsanläggningar i Sverige varav de flesta är kommunalägda. Dessa anläggningar producerar totalt ca 14 500 GWh värme och ca 2 000 GWh el. Avfallsförbränning står för en mycket liten del av den svenska elproduktionen men i vissa urbana regioner är det en viktig del för att säkra kontinuiteten i el- och värmeproduktionen. Avfallsförbränning ger fjärrvärme motsvarande ca 20 procent av Sveriges totala fjärrvärmeproduktion. Elpriset sätts på den nordiska elbörsen och avfallsförbrännare är pristagare på den nordiska elmarknaden. De kan alltså inte övervältra de kostnadsökningar som den föreslagna skatten innebär på pris till kund.

Fjärrvärmemarknader är lokala, värmen distribueras i lokala nät och värmeleverantörerna har vanligen monopol i dessa. Befintliga kunder är relativt prisokänsliga. Själva fjärrvärmeförsäljningen är dock utsatt för konkurrens från andra uppvärmningsslag som geoenergi och värmepumpar. På kort sikt leder prishöjningar till ökade intäkter men på längre sikt till en lägre efterfrågan på fjärrvärme. Fjärrvärme prissätts därför vanligen genom alternativprissättningsmetoden där värmebolagen försöker maximera vinst med beaktande av denna konkurrenssituation.

Utredningen bedömde givet detta att en avfallsförbränningskatt sannolikt delvis övervältras på fjärrvärmepriserna men att detta beror på lokala marknadsförhållanden. Den skattkostnad som inte fullt ut kan övervältras till fjärrvärmekunderna kommer att belasta fjärrvärmeproducenternas ekonomiska resultat.

Ett flertal remissinstanser menar att en skatt på avfallsförbränning leder till försämrad konkurrenskraft för verksamheter i Sverige. *Avfall Sverige, Energiföretagen, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Energi-*

myndigheten, E-on, Stockholm Exergi och Energimyndigheten anser att en avfallsförbränningskatt skulle försämra fjärrvärmeföretagens konkurrenskraft på värmemarknaden och att detta står i strid med regeringens uttalanden i den energipolitiska inriktningspropositionen (prop. 2017/18:228). Regeringen konstaterar att skatten på avfallsförbränning är en skatt på avfallsbränsle vilket i dag är skattemässigt gynnat jämfört med andra fossila bränslen då avfallsbränsle till skillnad från fossila bränslen är helt skattebefriat. Regeringen anser dock att en konkurrenskraftig fjärrvärmesektor och minskad elanvändning i uppvärmningen är förutsättningar för att klara den förnybara el- och värmeförsörjningen under kalla vinterdagar och det därför är befogat att tidigt utvärdera skattens effekter.

Cementindustrin

I Sverige produceras ca 3 miljoner ton cement, vilket motsvarar knappt 2 procent av den totala produktionen i EU. Svenskproducerad cement står för 80–90 procent av den cement som används i Sverige i dag. Avfallsbränsle används vid samförbränning i cementugnar. Då cementugnarna kräver bränsle med specifika egenskaper för att säkra slutproduktens kvalitet köper cementindustrin in ett förädlat avfall. Då askan samlas i slutprodukten innebär förslaget om undantag för avfall som förs in till en samförbränning som huvudsakligen producerar material under förutsättning att avfallet eller dess restprodukter ingår i det producerade materialet, att avfallsbränsle som används i cementproduktion inte är skattepliktigt. Förslaget kommer därför inte att innebära ökade kostnader för svensk cementproduktion.

Pappers- och massaindustrin

Största delen av de avfallsbränslen som nyttjas i pappers- och massaindustrin är biobränslen som enligt förslaget undantas från beskattning. Plastrejekt som uppkommer vid returpappersbruken beskattas dock enligt förslaget.

Returpappersbruk använder utsorterat papper och kartong som råvara för ny produktion och rejekt från detta består av häftklamrar, gem, plast, sand och grus. Den brännbara fraktionen av rejektet är framförallt plast men också fiberrester från returpappret.

Det finns i dag åtta returpappersbruk i Sverige som årligen bränner ca 90 000 ton plastrejekt. Detta motsvarar vid en skatt på 125 kr per ton avfall en skattekostnad på ca 9 miljoner kronor. Fiskeby bruk svarar för drygt hälften av det eldade plastrejektet och deras skattekostnad skulle därför uppgå till ca 5 miljoner kronor.

Då returpappersbruken konkurrerar på en internationell marknad är det inte möjligt att övervältra skattekostnaden på slutpriset till kund. Skattekostnaden kommer därmed att belasta brukens ekonomiska resultat.

Återvinningsindustri

Återvinningsindustrin genererar mycket avfall i form av rejekt, även kallat sekundäravfall. Rejekt är de utsorterade fraktioner som varit föremål för återvinningsförsök men inte materialåtervunnits. En betydande del av

rejektavfallet lämnas till förbränning. Enligt ett särskilt yttrande till utredningen hanterade svensk återvinningsindustri 10 miljoner ton avfall 2014 varav ca en tredjedel gick till förbränning. Större delen av råvaran gick till materialåtervinning och en mindre del till deponi.

Eftersom skatten, i alla fall på kort sikt, inte förväntas övervältras på mottagningsavgifterna påverkas endast kostnaderna för materialåtervinning för sådana återvinningsanläggningar som själva bränner sitt avfall. Avfallsförbränningsskatten innebär således en kostnad endast för de anläggningar som själva både återvinner, sorterar och förbränner sitt avfall. Om skatten inte kan övervältras på slutprodukten innebär det att investeringar i materialåtervinningsanläggningar eller utsortering blir mindre lönsamma.

Metallåtervinning

Utredningen pekade ut metallåtervinning som en sektor som skulle kunna komma att påverkas av utredningens förslag om skatt på förbränning av avfall. Svensk metallåtervinning syftar till att utvinna koppar, bly och ädelmetaller ur blybatterier och elektronikskrot. I återvinningsmaterialet finns brännbart material som plast i höljen och kretskort. När plasten är hårt knuten till materialet är förbränning oundviklig men syftet med förbränningen är inte energiåtervinning utan att frigöra metallerna.

Problematiken med att beskatta avfall i metallåtervinningsanläggningar lyfts i Bolidens remissvar. Boliden avstyrker skatten och menar att den riskerar att fördyra metallåtervinning. Bolidens anläggning Rönnskär hanterar 87 procent av det elektronikskrot som återvinns i Sverige. Bolidens anläggning Bergsöe är den enda anläggningen som återvinner blybatterier i Sverige och i anläggningen hanteras 80 procent av alla blybatterier på den nordiska marknaden och 95 procent av de svenska. Varken Rönnskär eller Bergsöe är klassade som avfallsförbränningsanläggningar (enligt verksamhetskod i miljöprövningsförordningen 2013:251) och är därför inte skattepliktiga enligt utredningens eller regeringens förslag.

Administrativa kostnader

Förslagen innebär administrativa kostnader för skattskyldiga företag. Tidsåtgången för den ökade administrationen uppskattas till 2–6 timmar per månad per avfalls- eller samförbränningsanläggning. Med en timkostnad på 550 kronor per timme innebär det kostnader på mellan 1 100–3 300 kronor per månad och anläggning.

Utredningen bedömer att förslaget i regel inte innebär ökade kostnader för vägning av avfallet då de flesta anläggningar redan väger avfallsbränslet som förs in i anläggningen. Detta gäller inte nödvändigtvis anläggningar som bränner sitt eget verksamhetsavfall. För dessa anläggningar innebär skatten en extra kostnad i form av vägning för avfallet. Kostnaden för vägning varierar mellan anläggningar och är mycket svår att uppskatta.

Då de administrativa kostnaderna är låga, bedöms ingen särskild hänsyn behöva tas till små och medelstora företag.

6.7 Konsekvenser för hushåll

På kort sikt väntas skattekostnaden inte övervältras på mottagningsavgifterna och skatten påverkar därför inte hushållens avfallstaxa. Undantaget från detta är kommuner som är ägare eller delägare i en avfallsförbränningsanläggning. I dessa kommuner bedömer utredningen att skattekostnaden kan övervältras på mottagningsavgifterna och avfallstaxorna då avfallshanteringen inte är konkurrensutsatt. Detta motsvarar enligt underlagsrapporten ungefär 11 procent av det avfall som förbränns i Sverige.

Om skatten på sikt leder till minskade investeringar och därmed minskad avfallsförbränningskapacitet kommer det i första hand att påverka importen av avfall. Om förbränningskapaciteten anpassas efter svenska avfallsmängder kan skattekostnaden övervältras helt på svenska avfallslämnare och därmed allt hushållsavfall. Detta sker enligt underlagsrapporten någon gång efter 2030.

Om fjärrvärmeproducenter övervältrar skattekostnaden på fjärrvärmepriserna kommer detta att leda till ökade uppvärmningskostnader för hushåll som är anslutna till fjärrvärmen. Möjligheterna för värmeproducenterna att övervältra beror på lokala marknadsförhållanden, se avsnittet om el- och värmeproduktion under stycke 6.6.

6.8 Konsekvenser för energisystemet och försörjningstryggheten av el

Om skattekostnaden till viss del övervältras på fjärrvärmepriserna och detta i sin tur leder till att uppvärmning som annars skulle skett med fjärrvärme ersätts av värmepumpar kan detta ha en påverkan på försörjningstryggheten av el. Minskad efterfrågan på fjärrvärme ger minskat underlag till elproduktion för kraftvärmeanläggningar. Risken är som störst när elsystemet är som mest ansträngt. När variabel elproduktion, som sol- och vindkraft ökar, ökar också behovet av planerad elproduktion när den variabla produktionen, på grund av t.ex. väderförhållanden, inte kan leverera. En minskad efterfrågan på fjärrvärme kan därmed öka påfrestningarna i elsystemet.

6.9 Konsekvenser för kommuner och landsting

I Sverige har kommuner ansvar för insamling och behandling av hushållsavfall. Kommuner tar ut avgifter för tjänsten enligt självkostnadsprincipen, dvs. avgifter som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Då förslaget om skatt på avfallsförbränning i regel inte bedöms påverka mottagningsavgifterna för avfall påverkas inte de kommunala kostnaderna för avfallshantering. För kommuner som är ägare eller delägare i en avfallsförbränningsanläggning kan kostnaderna övervältras på mottagningsavgifterna.

En stor del av de energiföretag som påverkas av skatten är kommunalägda. Det finns ca 140 kommunalägda energibolag i Sverige

och de allra flesta levererar fjärrvärme. Hur stor del av skattekostnaden som kommer att övervältras på fjärrvärmepriset och hur stor del som kommer att belasta bolagens resultat kommer sannolikt bero på lokala marknadsförhållanden. Om skatten bärs av bolaget i stället för att övervältras kommer det att påverka de kommunala intäkterna vilket i sin tur leder till antingen minskade kommunala utgifter eller höjd kommunalskatt för de kommuner som äger energibolag med avfallsförbränningspannor.

6.10 Konsekvenser för myndigheter

Förslaget innebär att Skatteverket behöver bygga upp lämpliga administrativa rutiner, it-system och informationsmaterial mm. Skatteverket uppskattar de initiala kostnaderna till 700 000 kronor. För fortlöpande arbete med administration, kontroller och andra löpande kostnader uppskattar Skatteverket att kostnaderna uppgår till 900 000 kronor per år. Kostnaderna för Skatteverket ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Ett antal ärenden antas överklagas till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Utredningen bedömer att det inte rör sig om fler ärenden än vad som ryms inom befintliga anslag. Regeringen instämmer i den bedömningen.

6.11 Konsekvenser för jämställdhet

Förslaget har liten påverkan på hushållens och företagens kostnader och bedöms därför inte påverka den ekonomiska jämställdheten.

6.12 Förslaget är förenligt med EU-rätt

Förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten. Den föreslagna skatten är en miljöskatt vars avsikt är att öka de ekonomiska incitamenten att behandla avfall på ett från miljö- och naturresurssynpunkt bättre sätt. Skatten ska styra bort från förbränning av avfall och i stället stimulera till bl.a. ökad materialåtervinning. Det ingår som en naturlig del av skatteordningen att skattefrihet bör gälla i fall där skatten inte har någon styrande effekt. Sådana undantag bör därför enligt regeringens uppfattning anses följa naturen och logiken i skattens uppbyggnad och kan inte anses utgöra statsstöd.

I lagen föreslås några undantag från skatteplikt. Farligt avfall och animaliska produkter av kategori 1 och 2 utgör sådant avfall där en skatt inte kan få någon styrande effekt eftersom valet av hantering bestäms av annat än avfallskostnaden. När det gäller undantaget för produktion av visst material är syftet att gynna materialåtervinning och ett effektivt utnyttjande av avfallet vilket ligger i linje med syftet med skatten. Att inte ha med att sådant undantag skulle vara kontraproduktivt gentemot skattens syfte och kan leda till att viss materialåtervinning och utvecklandet av nya

Prop. 2019/20:32 metoder för materialåtervinning försvåras. Biobränsle, som det definieras i den föreslagna lagen, är en förnybar energikälla och bör därför inte heller beskattas. Regeringen anser mot denna bakgrund att de undantag från skatteplikt som görs följer skattens natur och logik och utgör därför inte statsstöd.

I förslaget finns tekniska specifikationer i definitionerna av avfallsförbränningsanläggningar och samförbränningsanläggningar. Eftersom skatten avgränsas till vissa tekniska egenskapskrav omfattas förslaget av anmälningsplikt enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhället. En anmälan ska därför göras till kommissionen enligt den ordning som föreskrivs i direktivet.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om skatt på avfall som förbränns

1 §

I *första stycket* anges lagens tillämpningsområde. Lagen omfattar avfall som förs in till en avfallsförbränningsanläggning eller en samförbränningsanläggning. Vad som avses med en avfallsförbränningsanläggning respektive en samförbränningsanläggning framgår av 2 och 3 §§.

I *andra stycket* anges vad som avses med avfall. Avfall har samma betydelse som i 15 kap. 1 § miljöbalken (1998:808) dvs. varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.

2 §

I paragrafen anges vad som avses med en avfallsförbränningsanläggning. Paragrafen motsvarar väsentligen 6 § förordningen (2013:253) om förbränning av avfall. *Lagrådet* anför att det saknas förarbetsuttalanden som skulle kunna tjäna som vägledning vid tillämpningen av den föreslagna lagen. Vidare anför *Lagrådet* att det är av vikt att stöd för tillämpning och tolkningen finns i förarbetena till lagen. Det saknas visserligen förarbeten till förordningen men, som nämnt ovan i avsnitt 5.3, finns praxis och välutvecklad myndighetstillämpning som kan tjäna som vägledning vid tillämpning av begreppet. Även länsstyrelsens klassificering av anläggningar vid beslut om uttag av avgift enligt 2 kap. 1 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

I *första punkten* anges att anläggningen ska vara avsedd för avfallsförbränning med eller utan återvinning av alstrad energi till skillnad från förbränning av avfall som resterande punkter handlar om. Det innebär att första punkten syftar på när avfallsförbränning sker i syfte att kvitt bli

avfall till skillnad från de andra punkterna när just kvittblivningen inte är huvudsyftet utan förbränning av avfall snarare används som bränsle. I *andra punkten* anges att det krävs att det huvudsakliga ändamålet med anläggningen inte är produktion av energi eller material. I *tredje punkten* och *fjärde punkten* framgår att begreppet avfallsförbränningsanläggning även omfattar anläggningar där mer än 40 procent av den alstrade värmen kommer från förbränning av farligt avfall eller där det förbränns obehandlat hushållsavfall.

Vad som avses med avfallsförbränning framgår av 5 §. Vad som avses med förbränningsanläggning framgår av 4 §.

3 §

I paragrafen anges vad som avses med en samförbränningsanläggning. Paragrafen motsvarar 7 § förordningen (2013:253) om förbränning av avfall. Det saknas förarbeten till förordningen men det finns praxis och myndighetstillämpning som kan tjäna som vägledning vid tillämpning av begreppet samförbränningsanläggning. Även länsstyrelsens klassificering av anläggningar vid beslut om uttag av avgift enligt 2 kap. 1 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Av *första punkten* framgår att avfall ska användas som bränsle eller värmebehandlas i syfte att kunna bortskaffas. Anläggningen ska även vara i huvudsak avsedd för produktion av energi eller material. Av *andra punkten* framgår att om en anläggning omfattas av definitionen av avfallsförbränningsanläggning är det inte en samförbränningsanläggning.

Vad som avses med avfallsförbränning framgår av 5 §. Vad som avses med förbränningsanläggning framgår av 4 §.

4 §

I paragrafen anges vad som avses med en förbränningsanläggning. Paragrafen motsvarar väsentligen 5 § förordningen (2013:253) om förbränning av avfall. Hur det begreppet tillämpats i miljölagstiftningen kan tjäna som vägledning vid tillämpningen enligt denna lag.

Av *första punkten* framgår vilka delar av anläggningen och tillhörande delar som ingår i begreppet avfallsförbränningsanläggningen. Av *andra punkten* framgår att det som hör samman med termisk behandling av avfallet genom oxidering eller genom en förbränningsprocess därefter omfattas av begreppet förbränningsanläggning.

5 §

I paragrafen anges vad som avses med avfallsförbränning. Paragrafen motsvarar väsentligen 4 § förordningen (2013:253) om förbränning av avfall.

6 §

I paragrafen regleras undantag från skyldigheten att betala skatt enligt denna lag. Det avfall som omfattas av undantaget behöver därmed inte redovisas i den skattskyldiges punktskattedeklaration.

I *första punkten* undantas farligt avfall som förs in till anläggningen. Vad som avses med farligt avfall anges i 7 §.

I *andra punkten* undantas biobränsle som förs in till anläggningen. Det krävs dock att det är fråga om avfall för att undantaget överhuvudtaget ska vara tillämpligt, t.ex. är torv inte att anse som avfall och omfattas därför inte av lagen. Vad som avses med biobränsle anges i 8 §.

I *tredje punkten* undantas animaliska biprodukter som förs in till anläggningen. Vad som avses med sådana produkter anges i 9 §.

I *fjärde punkten* undantas viss produktion av material. För att undantag från skatteplikt enligt denna punkt ska föreligga krävs att avfallet förs in till en samförbränningsanläggning som huvudsakligen producerar material och där avfallsförbränningen ingår i produktionen av materialet, under förutsättning att materialet innehåller en del av avfallet eller dess restprodukter. Den huvudsakliga verksamheten ska alltså vara att producera material och inte t.ex. el eller värme. Det räcker inte att en samförbränningsanläggning som huvudsakligen producerar el eller värme även producerar en mindre mängd material, t.ex. när metall kan återvinnas ur askorna i ett kraftvärmeverk. Det är nödvändigt att förbränningen av avfallet faktiskt ingår i produktionen av materialet och inte bara bidrar med värme eller energi. Vidare måste avfallet eller dess restprodukter ingå i det slutliga material som produceras. Det kan alltså vara frågan om att avfallet på grund av värmebehandlingen ändrar form till t.ex. aska som sedan används i slutprodukten. Det finns inget krav på hur stor andel av det producerade materialet som ska bestå av avfallet eller dess restprodukter.

7 §

Av paragrafen framgår vad som avses med farligt avfall. Genom att hänvisningen görs till Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG i en viss angiven lydelse är hänvisningen statisk, vilket innebär att eventuella senare ändringar av direktivet inte ska beaktas vid tillämpningen av bestämmelsen.

8 §

Av paragrafen framgår vad som avses med biobränsle. Biobränsle innefattar, med vissa undantag, material av biologiskt ursprung som används som bränsle. Paragrafen motsvarar 2 § förordningen (2011:1480) om elcertifikat med den justeringen att torv tagits bort ur definitionen. Det beror på att torv inte är att anse som avfall och omfattas därmed inte av lagens tillämpningsområde. Den praxis som finns gällande tolkningen av begreppet biobränsle enligt förordningen om elcertifikat kan tjäna som vägledning vid tillämpningen av denna lag.

9 §

I paragrafen framgår vad som avses med animaliska biprodukter. Genom att hänvisning görs till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 i en viss angiven lydelse är hänvisningen statisk, vilket innebär att eventuella senare ändringar av förordningen inte ska beaktas vid tillämpning av bestämmelsen.

I paragrafen anges vem som är skattskyldig. Skattskyldig är den som bedriver verksamheten på en avfallsförbränningsanläggning eller på en samförbränningsanläggning. Vad som avses med avfallsförbränningsanläggning respektive samförbränningsanläggning framgår av 2 och 3 §§.

11 §

I paragrafen anges när skyldigheten att betala skatt inträder. Vad som avses med avfallsförbränningsanläggning respektive samförbränningsanläggning framgår av 2 och 3 §§.

12 §

I paragrafen anges skattens storlek. Skatt ska betalas med 125 kronor per ton avfall. Enligt övergångsbestämmelserna är beloppet dock lägre de första åren.

13 §

I *första stycket* finns bestämmelser om att skatten årligen, från och med 2023, ska räknas om med hänsyn till förändringar i det allmänna prisläget (indexomräkning). Detta motsvarar det förfarande som används för flera andra punktskatter.

I *tredje stycket* framgår att regeringen varje år före november månads utgång ska fastställa det omräknade skattebelopp som ska betalas för påföljande kalenderår.

14 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om avdrag för skatt.

I *första stycket* framgår i vilka fall avdrag får göras. Avdrag får endast göras för skatt på sådant avfall som har beskattats. Det innebär att avdrag inte får göras för farligt avfall, biobränsle eller animaliska biprodukter som förs ut från anläggningen. Bränsle som inte är att anse som avfall enligt 1 § har inte beskattats när det fördes in till anläggningen och ska alltså inte omfattas av avdragsrätten. Inte heller lakvatten, reningsvatten eller vatten och andra stabiliserande ämnen som inom förbränningsanläggningen tillsatts till aska har beskattats. Dessa ämnen omfattas alltså inte av avdragsrätten. Däremot rester som uppstår efter förbränning i olika form, t.ex. aska, omfattas av avdragsrätten till den del de är hänförliga till avfall som har beskattats. Även ämnen eller föremål som upphört att vara avfall ska medföra rätt till avdrag om de tidigare har beskattats.

I *andra stycket* framgår att storleken på avdraget ska beräknas enligt det skattebelopp som gällde när skattskyldigheten för avfallet inträdde. Det kan bli aktuellt när avfall förs in till en anläggning vid en tidpunkt när en skattesats gäller och förs ut vid en senare tidpunkt när en annan skattesats gäller. Enligt allmänna principer gäller att den som begär ett avdrag även har bevisbördan för storleken på avdraget.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förfarandet vid beskattning enligt denna lag. Enligt paragrafen ska skatteförfarandelagen (2011:1244) gälla i fråga om förfarandet vid beskattningen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I *första punkten* anges att lagen träder i kraft den 1 april 2020 och tillämpas från och med detta datum.

I *andra punkten* anges att lagen inte tillämpas på avfall som förts in till en avfallsförbränningsanläggning eller en samförbränningsanläggning före ikraftträdandet.

Enligt *tredje punkten* ska skattebeloppet successivt öka de närmaste åren. Se även kommentaren till 13 §.

7.2 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

3 kap.

15 §

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av de skattelagar som avser punktskatt. Syftet med uppräkningslistan är att legaldefiniera vad som avses med punktskatt när begreppet används i andra bestämmelser i lagen.

Paragrafen ändras på så sätt att uppräkningslistan kompletteras med lagen om skatt på avfall som förbränns i en ny *punkt 15*.

7 kap.

1 §

Paragrafen reglerar vem som ska registreras hos Skatteverket. I första stycket punkten 10 regleras vilka skattskyldiga enligt olika uppräknade punktskattelagar som ska registreras. Paragrafen ändras på så sätt att uppräkningslistan kompletteras med en ny *punkt 10 m)* som innebär att Skatteverket ska registrera den som är skattskyldig enligt den nya lagen om skatt på avfall som förbränns.

Sammanfattning av betänkandet Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? (SOU 2017:83)

Prop. 2019/20:32
Bilaga 1

En grundregel för miljöpolitisk styrning är att styrmedel bör sättas in så nära problemkällan som möjligt. En skatt på förbränning av avfall innebär att en skatt införs i slutet av avfallsströmmen, långt ifrån de aktörer som skapar problemen, dvs. de som tillför farliga kemikalier som riskerar att hamna i naturen och som bidrar till förbrukningen av naturresurser.

En skatt på förbränning av avfall skulle därför inte påverka beslut om produktdesign eller materialval för att underlätta materialåtervinning, ansträngningar för att sortera ut vissa material etc. Ett annat problem är att allt avfall skulle beskattas lika hårt oavsett avfallets miljöpåverkan och möjlighet till annan behandling än förbränning där det är lämpligare. Att åstadkomma en mer träffsäker beskattning utifrån t.ex. miljöpåverkan är praktiskt sett mycket svårt.

I Sverige finns i dag en överkapacitet på avfallsförbränning i förhållande till den inhemska tillgången på avfall. Kapaciteten fylls därför genom införsel av avfall från andra länder. Det betyder de facto att anläggningarna konkurrerar med varandra om avfallsbränslet.

En eventuell skatt på förbränning av avfall kommer därför inte att överföras från förbränningsanläggningarna till de aktörer som genererar avfallet. I stället skulle en sådan skatt medföra kostnadsökningar och försämrad lönsamhet för förbränningsanläggningarna. Dessa kommer att i så stor utsträckning som möjligt övervältra den ökade kostnaden på fjärrvärmekunderna. Hushållens och företagens kostnader för avfallshandling skulle däremot inte påverkas i någon större utsträckning.

En skatt på avfall som förbränns skulle med andra ord bli rent fiskal, dvs. inte på ett verkningsfullt och kostnadseffektivt sätt styra mot en mer resurseffektiv och giftfri avfallshandling. Utredningen bedömer därför att det är lämpligare att se över och vid behov skärpa de styrmedel som direkt riktar sig mot exempelvis utsortering av särskilt angelägna avfallsfraktioner samt produktdesign. Exempel på sådana styrmedel kan t.ex. vara tillståndsvillkor och ett utökat producentansvar.

Utredningen har i enlighet med tilläggsdirektiven (dir. 2017:49) ändå tagit fram ett förslag på hur en skatt på förbränning av avfall kan utformas. Utredningens skatteförslag har utformats enligt en nettobeskattningsmodell. Det innebär att skatt tas ut för avfall som förs in till en skattepliktig anläggning och att avdrag medges för avfall som förs ut från anläggningen. En sådan modell kan stimulera till utsortering av material som kan återanvändas eller materialåtervinnas inne på en och samma anläggning.

En skattenivå på 100 kronor per ton avfall innebär en kostnad om cirka 500 miljoner kronor årligen för de skattskyldiga aktörerna. Eftersom den föreslagna skatten förväntas bli så gott som verkningslös medför den inga (eller mycket små) åtgärds kostnader och inte heller några miljövinster.

Motivet för en skatt är inte att minska de miljöeffekter som orsakas av de skattskyldiga förbränningsanläggningarna utan att minska de

Prop. 2019/20:32
Bilaga 1

miljöeffekter som orsakas av de aktörer som genererar avfallet. Eftersom den föreslagna skatten inte kommer att föras över till de aktörer som har rådighet över avfallens uppkomst och sortering uppfylls inte heller principen om att förorenaren ska betala

Förslag till lag om skatt på avfall som förbränns

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Skatt ska betalas till staten enligt denna lag för avfall som förs in till en avfallsförbränningsanläggning eller en samförbränningsanläggning.

Innebörden av vissa uttryck

2 § Begreppet avfall har samma betydelse som i 15 kap. 1 § miljöbalken (1998:808).

3 § Begreppet återvinning har samma betydelse som i miljöbalken (1998:808).

4 § Med farligt avfall avses avfall med minst en av de farliga egenskaper som förtecknas i bilaga III till Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt kommissionens förordning (EU) nr 1357/2014 av den 18 december 2014 om ersättning av bilaga III till Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

5 § Med biobränsle avses material av biologiskt ursprung som används som bränsle. Med biobränsle avses dock inte

1. fossila material eller torv,
2. sorterat avfall, oavsett innehåll, eller
3. föremål eller ämne som avses i 2 men som har upphört att vara avfall efter en hantering som innebär återvinning.

6 § Med avfallsförbränningsanläggning avses en förbränningsanläggning

1. som är avsedd för avfallsförbränning med eller utan återvinning av alstrad energi,
2. där förbränning av avfall sker på ett sådant sätt att det huvudsakliga ändamålet med anläggningen inte kan anses vara produktion av energi eller material,
3. där mer än 40 procent av den alstrade värmen kommer från förbränning av farligt avfall, eller
4. där det förbränns annat hushållsavfall än avfall som omfattas av någon av avfallstyperna i underkapitel 20 01 och är källsorterat eller i underkapitel 20 02, enligt bilaga till kommissionens beslut 2000/532/EG av den 3 maj 2000 om ersättning av beslut 94/3/EG om en förteckning över avfall i enlighet med artikel 1 a i rådets direktiv 75/442/EEG om avfall, och rådets beslut 94/904/EG om upprättande av en förteckning över farligt avfall i enlighet med artikel 1.4 i rådets direktiv 91/689/EEG om farligt avfall, i lydelsen enligt kommissionens beslut 2014/955/EU av den

7 § Med samförbränningsanläggning avses en förbränningsanläggning som

1. huvudsakligen är avsedd för produktion av energi eller material men där avfall används som normalt bränsle eller tillskottsbränsle eller värmebehandlas i syfte att kunna bortskaffas, och
2. inte är en avfallsförbränningsanläggning.

8 § Med avfallsförbränning avses värmebehandling av avfall genom oxidation eller andra värmebehandlingsprocesser som pyrolys, förgasning eller plasmaprocess, i den mån som ämnena från behandlingen sedan förbränns.

Vem som är skattskyldig

9 § Skattskyldig enligt denna lag är den som bedriver verksamheten på en avfallsförbränningsanläggning eller på en samförbränningsanläggning.

Skattebelopp m.m.

10 § Skatt ska betalas med 100 kronor per ton avfall.

11 § För kalenderåret 2021 och efterföljande år ska skatten betalas med belopp som efter en årlig omräkning motsvarar det i 10 § angivna skattebeloppet multiplicerat med det jämförelsetal, uttryckt i procent, som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i juni månad året närmast före det år beräkningen avser och prisläget i juni 2019.

Belopp enligt första stycket avrundas till hela kronor.

Regeringen fastställer före november månads utgång det omräknade skattebelopp som enligt denna paragraf ska betalas för påföljande kalenderår.

Skattskyldighetens inträde

12 § Skyldighet att betala skatt inträder när avfall förs in till en avfallsförbränningsanläggning eller en samförbränningsanläggning.

Avdrag

13 § Den som är skattskyldig får göra avdrag för skatt enligt denna lag för

1. avfall som beskattats enligt denna lag och som förts ut från anläggningen,
2. farligt avfall som förts in till anläggningen, och
3. biobränsle som förts in till anläggningen.

Förfarandet

Prop. 2019/20:32
Bilaga 2

14 § I fråga om förfarandet vid beskattningen gäller skatteförfarandelagen (2011:1244).

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.
2. Bestämmelserna tillämpas på avfall som förs in till en avfallsförbränningsanläggning eller en samförbränningsanläggning efter lagens ikraftträdande.

Förteckning över remissinstanserna

Följande remissinstanser har yttrat sig över betänkandet: Avfall Sverige, Domstolsverket, Energiföretagen Sverige, Energigas Sverige, Förvaltningsrätten i Falun, Innovations- och kemiindustrierna (IKEM), Kammarrätten i Sundsvall, Kemikalieinspektionen, Kommerskollegium, Konjunkturinstitutet, Konkurrensverket, Linköpings Universitet, Naturvårdsverket, Näringslivets Regelnämnd, Regelrådet, Skatteverket, Skogsindustrierna, Statens energimyndighet, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenskt Näringsliv, Sveriges kommuner och landsting, Tillväxtanalys, Tullverket, Umeå universitet, Vinnova och Återvinningsindustrierna.

Följande remissinstanser avstår från att yttra sig eller har inte avhört: Chalmers Tekniska Högskola, Ingenjörsvetenskapsakademien, IVL Svenska Miljöinstitutet, Kungliga Tekniska högskolan, Luleå Tekniska Universitet, Stockholm Environment Institute och Världsnaturfonden WWF.

Därutöver har yttranden inkommit från: Boliden Mineral AB, Cementa, E.ON Sverige AB, Fiskeby Board AB, Fortum, Göteborg Energi, Stockholm Exergi AB, SveMin, Mälarenergi AB, Renova Svenska Kalkföreningen, Sveriges Åkeriföretag, Söderenergi, Tekniska verken i Linköping AB, Vattenfall AB och Öresundskraft AB.

Förslag till lag om skatt på avfall som förbränns

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Skatt ska betalas till staten enligt denna lag för avfall som förs in till en avfallsförbränningsanläggning eller en samförbränningsanläggning.

Undantag från skatteplikt

2 § Skatt enligt denna lag ska inte betalas för

1. farligt avfall som förs in till anläggningen,
2. biobränsle som förs in till anläggningen,
3. animaliska biprodukter som förs in till anläggningen, och
4. avfall som förs in till en samförbränningsanläggning som huvudsakligen producerar material och där avfallsförbränning ingår i produktionen av materialet, under förutsättning att materialet innehåller en del av avfallet eller dess restprodukter.

Ord och uttryck i lagen

3 § Med avfall avses detsamma som i 15 kap. 1 § miljöbalken (1998:808). Med återvinning avses detsamma som i miljöbalken.

4 § Med farligt avfall avses avfall med minst en av de farliga egenskaper som förtecknas i bilaga III till Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt kommissionens förordning (EU) nr 1357/2014.

5 § Med biobränsle avses material av biologiskt ursprung som används som bränsle. Med biobränsle avses dock inte

1. fossila material eller torv,
2. osorterat avfall, oavsett innehåll, eller
3. föremål eller ämne som avses i 2 men som har upphört att vara avfall efter en hantering som innebär återvinning.

6 § Med animaliska biprodukter avses de produkter som definieras som kategori 1-material och kategori 2-material i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (förordning om animaliska biprodukter), i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/63/EU.

7 § Med avfallsförbränningsanläggning avses en förbränningsanläggning

1. som är avsedd för avfallsförbränning med eller utan återvinning av alstrad energi,

2. där förbränning av avfall sker på ett sådant sätt att det huvudsakliga ändamålet med anläggningen inte kan anses vara produktion av energi eller material,

3. där mer än 40 procent av den alstrade värmen kommer från förbränning av farligt avfall, eller

4. där det förbränns annat hushållsavfall än avfall som omfattas av någon av avfallstyperna i underkapitel 20 01 och är källsorterat eller i underkapitel 20 02, enligt bilagan till kommissionens beslut 2000/532/EG av den 3 maj 2000 om ersättning av beslut 94/3/EG om en förteckning över avfall i enlighet med artikel 1 a i rådets direktiv 75/442/EEG om avfall, och rådets beslut 94/904/EG om upprättande av en förteckning över farligt avfall i enlighet med artikel 1.4 i rådets direktiv 91/689/EEG om farligt avfall, i lydelsen enligt kommissionens beslut 2014/955/EU.

8 § Med samförbränningsanläggning avses en förbränningsanläggning som

1. huvudsakligen är avsedd för produktion av energi eller material men där avfall används som normalt bränsle eller tillskottsbränsle eller värmebehandlas i syfte att kunna bortskaffas, och

2. inte är en avfallsförbränningsanläggning.

9 § Med avfallsförbränning avses värmebehandling av avfall genom oxidation eller andra värmebehandlingsprocesser som pyrolys, förgasning eller plasmprocess, i den utsträckning som ämnena från behandlingen sedan förbränns.

10 § Med förbränningsanläggning avses en stationär eller mobil teknisk anläggning där avfall förbränns. I en förbränningsanläggning enligt denna lag ingår

1. hela anläggningen och det område som hör till anläggningen med samtliga förbränningslinjer, utrymmen, utrustning och system som hör samman med avfallets behandling, och

2. allt i anläggningen som hör samman med termisk behandling av avfallet genom oxidering eller genom en förbränningsprocess som följer därefter.

Vem som är skattskyldig

11 § Skattskyldig enligt denna lag är den som bedriver verksamheten på en avfallsförbränningsanläggning eller på en samförbränningsanläggning.

Skattskyldighetens inträde

12 § Skyldighet att betala skatt inträder när avfall förs in till en avfallsförbränningsanläggning eller en samförbränningsanläggning.

Skattebelopp

13 § Skatt ska betalas med 125 kronor per ton avfall.

14 § För kalenderåret 2023 och efterföljande år ska skatten betalas med belopp som efter en årlig omräkning motsvarar det i 13 § angivna skattebeloppet multiplicerat med det jämförelsetal, uttryckt i procent, som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i juni månad året närmast före det år beräkningen avser och prisläget i juni 2021.

Prop. 2019/20:32
Bilaga 4

Belopp enligt första stycket avrundas till hela kronor.

Regeringen fastställer före november månads utgång det omräknade skattebelopp som enligt denna paragraf ska betalas för påföljande kalenderår.

Avdrag för skatt

15 § Den som är skattskyldig får göra avdrag för skatt enligt denna lag

1. för avfall som förs ut från anläggningen, och
2. för ämne eller föremål som har upphört att vara avfall och som förs ut från anläggningen.

Förfarandet

16 § I fråga om förfarandet vid beskattningen enligt denna lag gäller skatteförfarandelagen (2011:1244).

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2020.

2. Lagen tillämpas inte på avfall som förts in till en avfallsförbränningsanläggning eller en samförbränningsanläggning före ikraftträdandet.

3. Skatt enligt 13 § ska betalas med 75 kronor per ton avfall under perioden från och med den 1 april 2020 till och med den 31 december 2020 samt med 100 kronor per ton avfall under perioden från och med den 1 januari 2021 till och med den 31 december 2020.

Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 15 § och 7 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

15 §¹

Med punktskatt avses skatt enligt

1. lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,
2. lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,
3. 2 § första stycket 5 lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel,
4. lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,
5. lagen (1994:1563) om tobaksskatt,
6. lagen (1994:1564) om alkoholskatt,
7. lagen (1994:1776) om skatt på energi,
8. lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,
9. lagen (1999:673) om skatt på avfall,
10. lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m.,
11. lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik,
12. lagen (2017:1200) om skatt på flygresor,
13. lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, *och*
14. lagen (2018:1139) om skatt på spel.

13. lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter,
14. lagen (2018:1139) om skatt på spel, *och*
15. lagen (2019:000) om skatt på avfall som förbränns.

7 kap.

1 §²

Skatteverket ska registrera

1. den som är skyldig att göra skatteavdrag,
2. den som är skyldig att betala arbetsgivaravgifter,
3. den som är skattskyldig enligt mervärdesskattelagen (1994:200), med undantag för den som är skattskyldig bara på grund av förvärv av sådana varor som anges i 2 a kap. 3 § första stycket 1 och 2 samma lag,
4. den som utan att omfattas av 19 kap. 1 § mervärdesskattelagen har rätt till återbetalning av ingående mervärdesskatt enligt 10 kap. 9, 11 och 11 b–13 §§ samma lag,
5. den som gör sådant unionsinternt förvärv som är undantaget från skatteplikt enligt 3 kap. 30 d § första stycket mervärdesskattelagen,

¹ Senaste lydelse 2018:1146.

² Senaste lydelse 2018:1892.

6. en utländsk beskattningsbar person som är etablerad i ett annat EU-land och har rätt till återbetalning enligt 10 kap. 1–3 §§ mervärdesskattelagen utan att omfattas av 19 kap. 1 § samma lag och inte heller ska registreras enligt 3, 4 eller 5,

7. en beskattningsbar person som är etablerad i Sverige och omsätter tjänster i ett annat EU-land som förvärvaren av tjänsten är skattskyldig för i det landet i enlighet med tillämpningen av artikeln 196 i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt,

8. den som är skyldig att jämka ingående mervärdesskatt enligt 8 a kap. eller 9 kap. 9–13 §§ mervärdesskattelagen,

9. den som är skattskyldig och redovisningsskyldig enligt lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,

10. den som är skattskyldig enligt

a) lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,

b) lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,

c) 10 eller 13 § eller 16 § första stycket eller 36 § 1 lagen (1994:1563) om tobaksskatt,

d) 9 eller 12 § eller 15 § första stycket lagen (1994:1564) om alkoholskatt,

e) 4 kap. 3 eller 6 § eller 9 § första stycket eller 12 § första stycket 1 eller 11 kap. 5 § första stycket 1, 2 eller 3 lagen (1994:1776) om skatt på energi,

f) lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,

g) lagen (1999:673) om skatt på avfall,

h) lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m.,

i) 8 § 1 eller 2 lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik,

j) lagen (2017:1200) om skatt på flygresor,

k) 6 § 1 eller 2 b lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, *eller*

k) 6 § 1 eller 2 b lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter,

l) lagen (2018:1139) om skatt på spel, *eller*

l) lagen (2018:1139) om skatt på spel, *eller*

m) lagen (2019:000) om skatt på avfall som förbränns.

11. den som är skyldig att använda kassaregister enligt 39 kap. 4–6 §§,

12. den som enligt 39 kap. 11 b § är skyldig att tillhandahålla utrustning så att en elektronisk personalliggare kan föras på en byggarbetsplats, och

13. den som betalar ut ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift.

Om den som ska registreras enligt första stycket har en företrädare enligt 5 kap., ska dock företrädaren registreras i stället.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2020.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2019-10-04

Närvarande: F.d. justitierådet Eskil Nord samt justitieråden Kerstin Calissendorff och Inga-Lill Askersjö

Skatt på avfallsförbränning

Enligt en lagrådsremiss den 19 september 2019 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om skatt på avfall som förbränns, och
2. lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Kajsa Kellerborg.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om skatt på avfall som förbränns

I lagrådsremissen föreslås en punktskatt på förbränning av avfall. Skatten ska tas ut med ett visst belopp per ton avfall som förs in till en avfalls- eller samförbränningsanläggning. Farligt avfall, biobränsle och animaliska produkter samt visst avfall som ingår i produktion av material vid en samförbränningsanläggning är undantaget från skatteplikt. Avdrag får göras för avfall som förs ut från anläggningen. Det är den som bedriver verksamheten vid förbränningsanläggningen som är skattskyldig.

Lagens syfte

Under lagrådsremissens avsnitt 6 (Konsekvensanalys) anges att förslaget syftar till att på lång sikt uppnå en mer resurseffektiv och giftfri avfallshantering i enlighet med avfallshierarkin, till att uppfylla målet att Sverige ska gå före på klimat- och miljöområdet och till att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland samt till att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser. Skatten är alltså avsedd som ett styrmedel för att uppnå dessa syften.

Till Lagrådets uppgift hör att granska om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts (8 kap. 22 § 4 regeringsformen).

Den utredning som föregått lagförslaget, Förbränningsskatteutredningen, har analyserat förutsättningarna för avfallsförbränning och behovet av att införa en skatt på förbränning av avfall. En av utgångspunkterna för utredningen var att ekonomiska styrmedel på miljöområdet i möjligaste mån ska utformas så att förorenaren betalar för sin miljöpåverkan samt att de blir samhällsekonomiskt effektiva.

Av utredningen framgår bl.a. följande. En grundregel för miljöpolitisk styrning är att styrmedel bör sättas in så nära problemkällan som möjligt. En skatt på förbränning av avfall innebär att en skatt införs i slutet av avfallsströmmen, långt ifrån de aktörer som skapar avfallet och skatten skulle därför inte påverka beslut om produktdesign och materialval. Det finns en överkapacitet på avfallsförbränning som leder till att anläggningarna konkurrerar om avfallet. En avfalls-förbränningsskatt kommer därför inte att överföras från förbrännings-anläggningarna till de aktörer som genererar avfallet. I stället skulle en sådan skatt medföra kostnadsökningar och försämrad lönsamhet för de förbränningsanläggningar som producerar fjärrvärme. De ökade kostnaderna kommer i så stor utsträckning som möjligt att övervältras på fjärrvärmekunderna. Hushållens och företagens kostnader för avfallshanteringen skulle däremot inte påverkas i någon större utsträckning.

Utredningen bedömde att det fanns ett långsiktigt behov av att styra avfallshanteringen mot en ökad grad av återanvändning och återvinning av material, men att skatt på förbränning av avfall inte var ett träffsäkert och kostnadseffektivt styrmedel för att fylla detta behov. Utredningen ansåg alltså att en skatt på avfall som förbränns inte utgör ett ändamålsenligt styrmedel för att kostnadseffektivt bidra till uppfyllandet av de klimat-, energi- och avfallspolitiska målen. Utredningens slutsats var att en skatt på avfall som förbränns skulle bli rent fiskal och att det skulle vara lämpligare att vid behov justera redan befintliga styrmedel som mera träffsäkert riktar sig mot enskilda problem. Avfallsförbränningsskatten skulle inte på ett verkningfullt och kostnadseffektivt sätt styra mot en mer resurs-effektiv och giftfri avfallshantering. Utredningen angav flera skäl för sin bedömning, bl.a. svenska erfarenheter avseende skatt på förbränning av avfall (bet. avsnitt 10).

Utredningen lämnade dock, trots sin egen uppfattning, ett förslag på hur en skatt på avfall som förbränns kan utformas. Utredningen hänvisade i denna del till dess tilläggsdirektiv, kommittédirektiv 2017:49.

De flesta remissinstanserna, däribland Skatteverket, Naturvårdsverket, Sveriges Kommuner och Landsting samt Energiföretagen i Sverige, har avstyrkt förslaget. I lagrådsremissens avsnitt 5.1 redogörs för remissinstansernas kritik bl.a. bestående i att förslaget inte är ett ändamålsenligt styrmedel.

Med hänvisning till de klimatpolitiska målen läggs, trots den omfattande kritiken, utredningens förslag fram, med vissa smärre förändringar.

I lagrådsremissen anges att regeringen avser att redan under innevarande höst ge Skatteverket i uppdrag att utvärdera skattens effekter på en rad av de områden som Förbränningsskatteutredningen och remissinstanserna lyft fram, t.ex. på material-återvinningen, utsläpp av växthusgaser och på möjligheten att uppnå klimatmålen. Vidare ska behovet av förändringar av lagstiftningen analyseras.

Det kan sättas i fråga om detta är en lämplig ordning. En utvärdering av effekterna i de avseenden som anges i remissen kan knappast ge något mer vägledande resultat förrän lagen varit i kraft under en tid. Om emellertid tanken är att det är de potentiella effekterna som ska analyseras ytterligare är det en utredning som enligt Lagrådets mening borde ha varit en del av lagstiftningsärendets beredningsunderlag.

I remissens konsekvensanalys (avsnitt 6) instämmer regeringen i huvudsak i utredningens analys och bedömningar. På kort sikt kan skatten, enligt regeringen, inte förväntas leda till ökad material-återvinning eller minskad import av avfall. Regeringen bedömer emellertid att skatten skulle påverka lönsamheten för den energiåtervinning som sker genom avfallsförbränning och att detta på längre sikt kan påverka reinvesteringar och nyinvesteringar i avfallsförbränningskapaciteten som då skulle minska. Om kapaciteten minskar kan det enligt konsekvensanalysen leda till en övervältring av skattekostnaden på avgiften för att ta emot avfallet någon gång efter 2030 under förutsättning att inte svenska avfallslämnare kan exportera avfall till förbränningsanläggningar i andra länder för att undkomma skatt. Även om skatten övervältras på mottagningsavgifterna anges att det dock finns indikationer på att även en full övervältring sannolikt inte skulle leda till ökad materialåtervinning.

I konsekvensanalysen anger regeringen att skatten – om avfallsförbränningskapaciteten minskar efter 2030 och beroende på hur kapaciteten för värme- och elproduktion ersätts – kan bidra till att uppnå det nationella klimatmålet och – om avfallsbränsle ersätts med biobränsle – kan skatten bidra till att minska Sveriges territoriella fossila växthusgasutsläpp. När det gäller konsekvensen för de totala växthusgasutsläppen bedöms skatten ha en mycket begränsad påverkan.

Lagrådet konstaterar att det inte anförts något konkret stöd för att det angivna syftet med förslaget skulle uppnås; vad som anges som stöd är snarast antaganden om effekter som *kan* komma att uppstå under vissa förhållanden. Omfattningen av de potentiella positiva effekterna har inte ställts i relation till risker och till förutsebara negativa effekter.

Förbränningsskatteutredningen tvivlade på att den nya skatten träffar rätt och lutade sig mot teori och mot erfarenheterna av 2006 års lag om avfallsförbränningsskatt. Såvitt Lagrådet har möjlighet att bedöma synes utredningens uppfattning av den låga träffsäkerheten hos en avfallsförbränningsskatt vara väl grundad. Många remiss-instanser har instämt i utredningens uppfattning. Enligt Lagrådets mening kan det på föreliggande material ifrågasättas att regeringen lyckats undanröja utredningens tvivel. Utöver att lagförslaget bygger på punkt 35 i den s.k. januariöverenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet de gröna, Centern och Liberalerna saknas en mer konkret förklaring till varför lagförslaget nu läggs fram.

Enligt Lagrådets mening bör frågan om den föreslagna lagen kan antas tillgodose de angivna syftena ytterligare belysas.

Det är en kortfattad lag som i stor utsträckning bygger på definitioner av skilda begrepp (avfall, farligt avfall, biobränsle m.m.). Enligt Lagrådets mening skulle lagen få en bättre och mera logisk struktur om paragraferna anges i en annan ordning, underrubriken "Ord och uttryck i lagen" utgår och 1 § följs av paragraferna 7, 8, 10 och 9. Därigenom koncentreras bestämmelserna som rör tillämpnings-området. Därefter anges undantag från skatteplikt genom paragraferna 2, 4, 5 och 6. Efter dessa bestämmelser bör reglerna om vem som är skattskyldig anges, när skattskyldigheten inträder, vilket skattebelopp som gäller och vilket avdrag för skatt som får göras samt lagen avslutas med en hänvisning till skatteförfarandelagen. Om förslaget godtas måste paragraferna omnumreras. I det följande har Lagrådet en del synpunkter på enskildheter i lagförslaget och hänvisar då till de paragrafnummer som förslaget i remissen innehåller.

7 §

Enligt paragrafen avses med en avfallsförbränningsanläggning en förbränningsanläggning som uppfyller något av de kriterier som anges i punkterna 1–4.

I författningskommentaren till paragrafen anges att den motsvarar 6 § förordningen (2013:253) om förbränning av avfall och att tillämpningen av den förordningen kan tjäna som vägledning vid tillämpningen av den föreslagna lagen. Eftersom det är en förordning saknas förarbetsuttalanden som skulle kunnat tjäna som vägledning vid tillämpningen av den föreslagna lagen. Det är därför av vikt att stöd för tillämpning och tolkning finns i förarbetena till lagen.

Enligt 7 § 1 är en förbränningsanläggning en anläggning som är avsedd för avfallsförbränning med eller utan återvinning av alstrad energi. Begreppet "avsedd för avfallsförbränning" framstår som mycket vitt. Det är därför oklart hur tillämpningsområdet för bestämmelsen i punkt 1 förhåller sig till bestämmelserna i övriga punkter i paragrafen. De är förenade genom sammanbindningsordet "eller", vilket betyder att varje punkt är självständig. Ett exempel på denna ottydlighet är att punkten 1 förefaller avse alla anläggningar som är avsedda för avfallsförbränning. Om så är fallet uppstår frågan vilken självständig betydelse de övriga punkterna har, som använder "uttrycket förbränning av avfall".

Saken bör klargöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Vidare anges i avsnitt 5.3. att en avfallsförbränningsanläggning enligt avfallsförbränningsförordningen är en anläggning som förbränner hushållsavfall. Om bestämmelserna i 7 § enbart är avsedda att träffa förbränning av hushållsavfall bör det framgå direkt av lagen.

15 §

Av lagrådsremissen framgår inte vilket skattebelopp som ska gälla vid avdrag för skatt när avfall som medfört beskattning när det förts in senare förs ut. Det får betydelse i de fall avfallet förs in före ett årsskifte och förs

ut efter årsskiftet. Rester som uppstår vid förbränningen av avfall, t.ex. aska medför också rätt till avdrag när det förs ut. Aska som förs ut kort tid efter ett årsskifte kan alltså innehålla beskattat avfall med olika skattebelopp och dessutom obeskattat avfall.

Vid föredragningen har upplysts att avsikten med regleringen är att det är det skattebelopp som gällde när avfallet fördes in som ska gälla även vid avdrag när det förs ut. Det upplystes vidare att det förhållandet att det endast är beskattat avfall som ger rätt till avdrag inte innebär att skatten måste ha betalats. Beskattning och avdrag får ske genom kvittning i deklARATIONEN om avfallet förs in och ut i samma period.

Det är av vikt att det klargörs med vilket belopp avdrag får göras. Det gäller inte minst på grund av att avsikten, som framgått, är att det som förs ut, t.ex. aska som innehåller avfall som förts in olika år, kan komma att ge avdragsrätt med olika skattebelopp. Det bör klargöras hur avdraget ska beräknas i dessa fall. Det bör också direkt av lagtexten framgå vilket skattebelopp som avdraget ska beräknas på.

Vidare ger ordalydelsen av 15 § 2 intryck av att skatten träffar ämnet eller föremålet och inte avfallet.

Paragrafen kan formuleras enligt följande.

Den som är skattskyldig får göra avdrag för skatt för avfall enligt denna lag

1. om avfallet förs ut från anläggningen, och
2. om ett ämne eller föremål som beskattats som avfall då det fördes in förs ut från anläggningen.

Avdrag ska göras med det skattebelopp som gällde när skattskyldigheten för avfallet inträdde.

Övrigt lagförslag

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 oktober 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Hallberg, Micko

Föredragande: statsrådet Bolund

Regeringen beslutar proposition Skatt på avfallsförbränning