

6 En lagteknisk utformning av en skatt på avfall som förbränns

Utredningens förslag: En lagteknisk lösning för en skatt på avfall som förbränns skall åstadkommas genom att avfallet *innehåll av fossilt kol* infogas såsom ett skattepliktigt bränsle i lagen (1994:1776) om skatt på energi. Som förutsättning skall gälla att skatten tas ut när avfallet förbränns för uppvärmningsändamål.

Skatt skall tas ut på avfallsfraktioner med fossilt ursprung med följande komponenter.

- *energiskatt* till en i särskild ordning fastställd nivå, och
- *koldioxidsskatt* enligt innehållet av fossilt kol.

Avfallet skall *inte* vara skattepliktigt för *svavelskatt*.

Energiskattesatsen skall vara 150 kronor per ton av avfallets innehåll av fossilt kol och motsvarande koldioxidsskattesats skall vara 3 337 kronor per ton, dvs. totalt 3 487 kronor per ton av avfallets innehåll av fossilt kol. Om fossila fraktioner förbränns tillsammans med icke fossila fraktioner (blandade fraktioner) skall skatten tas ut med utgångspunkt i den blandade fraktionens procentuella innehåll av fossilt kol, beräknat på dess viktprocent.

Genom att infoga avfallet i energiskattesystemet kommer samma beskattningsregler att gälla för de fossila bränslena, oavsett om de utgörs av kol, naturgas, mineraloljor (bensin, diesel- och eldningsoljor), eller fossilt avfall. Detta innebär bland annat att industrins nedsättningsregler och den s.k. kraftvärmebeskattningen skall gälla för förbränning av avfall med fossilt ursprung. Härigenom uppnås främst två saker. Dels ökar likformigheten i energibeskattningen och den konkurrensfördel som avfallets fossila andel har gentemot andra fossila bränslen minskar, dels blir det en ökad kostnad för behandlingsmetoden förbränning vilket ger incitament till en ökad materialåtervinning. Detta medför att värdet av den skattefrihet som biobränslena har gentemot avfallsförbränningen ökar. Denna lösning styr därför mot såväl uppsatta avfalls- som klimatpolitiska mål samt ligger i linje med de fastställda energipolitiska målen.

I avsnittet redovisas hur en avfallsbeskattning kan åstadkommas genom att inlemma den fossila delen av avfallet i den befintliga energibeskattningen samt hur modellen lämpligen bör utformas för att svara mot kommittédirektivens krav på att lösningen lagtekniskt skall garantera en god funktion, en enkel tillämpning och rimliga kontrollmöjligheter. Utifrån denna modellbeskrivning har de slutsatser dragits som återfinns i avsnitt 5.

Avsnittet inleds med allmänna utgångspunkter för att infoga avfallet i energibeskattningen och följs därefter upp av utredningens överväganden och förslag. I appendix återfinns en redogörelse för vilka de fossila avfallsfraktionerna framförallt är. Eftersom den lagtekniska lösning som presenteras i avsnittet tar sitt avstamp i energibeskattningen har utredningen valt att kalla lösningen för *energiskattmodellen*, till skillnad från den s.k. *avfallsskattmodellen* som beskrivs i avsnitt 7.

Slutligen vill vi inledningsvis förtydliga att vi i texten emellanåt använder oss av uttrycket *den nya skattepliktiga produkten* m.fl. variationer på detta tema. Med dessa uttryck menar vi genomgående den del av avfallet som skall beskattas i enlighet med den avgränsning som redovisas nedan i avsnitt 6.2 *Hur skall det skattepliktiga bränslet avfall definieras?*

6.1 Vissa utgångspunkter

6.1.1 Den svenska avfallspolitiken

Den svenska avfallspolitiken beskrivs utförligt i avsnitt 2. En av flera utgångspunkter är att stödja den s.k. avfallshierarkin (se avsnitt 2.1.2.). Beträffande avfallshierarkin gäller som en del i denna att materialåtervinning prioriteras framför energiutvinning när detta i ett helhetsperspektiv är miljömässigt motiverat. Utredningens överväganden kring ett inkluderande av avfall som förbränns i den befintliga energibeskattningen får ses mot bakgrund av bland annat denna avfallshierarki.

6.1.2 Den svenska energibeskattningen

I lagen (1994:1776) om skatt på energi (LSE) finns regler om beskattning av bränslen och el. Skatt på bränsle tas ut i form av energiskatt, koldioxidskatt och svavelskatt.

Beskattningen av energi har i huvudsak två uppgifter. Den har en fiskal funktion eller skall med andra ord bidra till att finansiera offentliga åtaganden. Den skall dock även verka styrande mot energi- och miljöpolitiska mål som god hushållning med energi, ökad användning av förnybar energi och minskad negativ miljöpåverkan. I likhet med andra skatter och styrmedel skall energibeskattningen vara utformad så att den i största möjliga utsträckning är kostnadseffektiv, konkurrensneutral och administrativt enkel. Ett krav är vidare att den är förenlig med gemenskapsrätten och Sveriges övriga internationella åtaganden. Den bör inte heller inverka negativt på inkomstfördelning, resursanvändning, tillväxt och sysselsättning.

Till en början motiverades punktskatterna på energi främst av fiskala skäl. Under 1970-talet utökades beskattningsargumenten med energipolitiska skäl. Staten strävade genom bland annat höjda skatter på oljeprodukter i kombination med en kraftig utbyggnad av elproduktionskapaciteten – framför allt genom kärnkraftssatsningen – att styra bort från olja. Under 1980-talet tillkom miljöargumentet. Under år 1986 infördes en differentiering av bensinskatten, genom att blyfri bensin fick en lägre skattesats. På grundval av bland annat Miljöavgiftsutredningens arbete under slutet av 1980-talet omstrukturerades energibeskattningen. Detta skedde i samband med den stora skattereformen som genomfördes under åren 1990 och 1991. Den ökade miljörelateringen har t.ex. kommit till uttryck genom att koldioxid- och svavelskatten samt differentiering av skatten på oljeprodukter införts.

Dagens svenska energibeskattnings är i huvudsak utformad som konsumtionsskatter, dock med inslag av beskattning i produktionsledet. LSE är uppbyggd så att endast bränslen som används för motordrift eller för uppvärmning beskattas. Det finns regler om skattebefrielse för särskilt angivna användningsområden och differentierade skattenivåer beroende på inom vilken sektor av samhället som bränsleförbrukningen sker (se avsnitt 6.6 nedan).

Energi- och miljöpolitisk styrning

Genom energi- och koldioxidbeskattningen eftersträvas en minskad förbrukning av de bränslen som beskattas, med undantag för beskattningen av råttolja, som införts av näringspolitiska skäl (att säkerställa industrins behov av råttolja som råvara för olika typer

av kemikalietillverkning). Det går inte att säga att LSE är inriktad på att *styra* användningen av bränslen *mot* något annat område, såsom t.ex. återvinning.

I dag är avfall som förbränns inte skattebelagt. Med beaktande av vad som ovan anförts kring systematiken i energibeskattningen finns det därför fog för att anse att avfall är ett skattesubventionerat bränsle till den del det utgörs av fossila fraktioner (Ett undantag härifrån är dock de s.k. avfallsolja, eller spillolja [se Appendix A6.5] som beskattas).

Syftet med att föra in de fossila avfallsfraktionerna i LSE är att fokusera på avfallet som resurs och på dess innehåll av energi. Denna energi kan tas till vara för uppvärmningsändamål och bör då beskattas efter samma grunder som de fossila bränslen som redan i dag beskattas enligt LSE. En neutralisering sker då av den snedvridning till fördel för förbränning av avfall till värmeproduktion som följer av dagens energi- och koldioxidbeskattning av mineralolja, kol och naturgas.

En sådan förändring medför att de ekonomiska förhållandena förändras och att det i vissa fall blir lönsamt att nyttja avfallets materialresurs innan dess energiresurs slutligen nyttjas. Lönsamhetsbedömningen blir i dessa fall avhängig alternativkostnaden dvs. vad det kostar att utnyttja avfallets materialresurs jämfört med dess energiresurs. Genom att de fossila avfallsfraktionerna beskattas blir det dyrare att utnyttja dess energi. Då kommuner eller verksamheter planerar sin avfallshantering får de således en högre kostnad för förbränning med energiutvinning för dessa fraktioner att jämföra med kostnader för alternativa behandlingar. Det blir då mer lönsamt att ytterligare lägga resurser på att genom information, bättre sorteringsystem eller liknande öka återvinningen på de fraktioner som redan tidigare var lönsamma att materialåtervinna. Eftersom det således blir lönsamt att sortera ut de fraktioner vars material kan återvinnas till en lägre kostnad än energin kan utvinnas till bör det med en högre energiutvinningskostnad bli fler fraktioner som sorteras ut till materialåtervinning. Härigenom bidrar en energibeskattnings av avfall till att stödja avfallshierarkin.

Den reella effekten av en beskattning av avfallets fossila fraktion beror dock ytterst på skattens faktiska utformning varvid t.ex. användandet av schabloner kan spela in.

Avsikten med att föra in de fossila avfallsfraktionerna i LSE är inte att styra dessa från förbränning med energiutvinning utan att styra dem till ytterligare materialåtervinning innan det förbränns

med energiutvinning. Genom att skattebelägga den fossila delen av avfallet ökas likformigheten i energibeskattningen samtidigt som avfallspolitikens mål om ökad materialåtervinning i något högre grad tillgodoses.

6.1.3 Vad innebär det att föra in "avfall" som en skattepliktig produkt i lagen om skatt på energi?

Genom att infoga den fossila delen av avfallet i energibeskattningen uppnås främst två saker. Dels ökar likformigheten i energibeskattningen och den konkurrensfördel som avfallet har gentemot andra fossila bränslen minskar, dels blir det en ökad kostnad för behandlingsmetoden förbränning vilket ger incitament till en ökad materialåtervinning. Denna lösning styr därför mot såväl uppsatta avfalls- som klimatpolitiska mål. En annan fråga är om måluppfyllelsen på vissa områden är av så begränsad betydelse att även kompletterande alternativa styrmedel bör föreslås. Denna fråga behandlas vidare i avsnitt 8. Utredningens ytterligare överväganden kring lämpligheten att föra in energiskattmodellen i lagstiftningen redovisas i avsnitt 5.

Att föra in "avfall" som en skattepliktig produkt i LSE innebär att denna nya skattepliktiga produkt förs in i det befintliga regelverket i LSE. De skatter som finns i LSE bör alltså i huvudsak tas ut efter samma principer på de fossila avfallsfraktionerna som på olja, kol och andra i dag energi- och koldioxidskattepliktiga produkter. Det bör inte kunna komma ifråga att inom ramen för LSE tillämpa någon annan norm för uttag av koldioxidskatt på avfall som förbränns än för de fall då denna skatt tas ut på andra fossila bränslen. Beträffande energiskatten förhåller det sig dock något annorlunda, eftersom det inte finns någon fastlagd norm för dess uttagande. Det bör poängteras att om "avfall" förs in som en skattepliktig produkt i LSE följer detta energislag i framtiden den utveckling och de förändringar som görs av energibeskattningen. Det finns därmed å ena sidan begränsade möjligheter att utforma särskilda skatteregler för just förbränning av avfall i förhållande till andra fossila bränslen som används för uppvärmning. Å andra sidan ligger det ett stort värde just i det faktum att styrmedlet blir så generellt som möjligt, eftersom detta bidrar till en önskvärd likformighet i energibeskattningen. Eftersom det är de fossila utsläppen av koldioxid från avfallsförbränning som indirekt föreslås

bli beskattade genom en skatt på avfallens fossila fraktion, innebär detta att incitamenten att minska dessa utsläpp där det är samhälls-ekonomiskt lönsamt förstärks.

6.1.4 Energiskattedirektivet och dess betydelse för en nationell beskattning av avfall

Överväganden

En inledande, och därtill grundläggande, fråga som måste ställas om avfallens fossila del, såsom bränsle betraktat, skall infogas i energibeskattningen är huruvida detta "bränsle" lyder under reglerna i energiskattedirektivet,¹ dvs. om det är att anse som ett harmoniserat bränsle. Svaret på den frågan är relevant för utredningens fortsatta överväganden. I det följande diskuteras denna fråga från några viktiga utgångspunkter.

Är avfallsförbränning en fråga om kvittblivning eller uppvärmning?

Den övergripande principen i energiskattedirektivet är att de bränslen som omfattas av direktivet och används för uppvärmningsändamål eller som motorbränsle skall beskattas. En central fråga vid infogande av den fossila delen av avfallet i energibeskattningen är om avfallet kan anses vara ett harmoniserat bränsle och därmed lyder under energiskattedirektivets regelverk. Ett sätt att "skriva bort" direktivet vore att anse att förbränning av avfall *endast* handlar om kvittblivning vilket, vid sådan bedömning, innebär att direktivet inte är tillämpligt, eftersom detta behandlar förbränning för uppvärmningsändamål (eller motordrift).

Härvid kan avfallsolja tas som ett belysande exempel. I Sverige beskattas sådana oljor om de förbränns. Det synes därvid svårt att undanta dessa från beskattning med hänvisning till att det är för kvittblivning som de förbränns. Redan vid tillämpningen av mineraloljedirektivet har det nämligen klarlagts att avfallsolja skall beskattas när de används för uppvärmning.

Vid bedömningen bör även konkurrensen mellan bränslen på energimarknaden beaktas. Om avfallet konkurrerar med andra

¹ Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (EUT L 283, 31.10.2003, s. 51).

(skattepliktiga) bränslen på marknaden och används som substitut för t.ex. olja vore det en märklig ordning att i skattehänseende behandla dessa bränslen på olika sätt endast av det skälet att det finns en vilja att bli av med avfallet. I realiteten handlar det ju i princip alltid om att använda avfallet såsom bränsle i olika (kraft-) värmeverk på samma sätt som t.ex. eldningsolja.

Det ovan sagda medför att det är utredningens övertygelse att förbränningen av avfall, i ett svenskt perspektiv, inte kan ses endast som kvittblivning utan i stället *generellt* sett måste ses som om avfallet används för uppvärmningsändamål. Detta innebär att energiskattedirektivet inte omedelbart kan skrivas bort såsom icke tillämpligt på avfall på den grunden att avfallsförbränning inte är fråga om uppvärmningsändamål.

Omfattas den fossila fraktionen av avfallet av direktivets bestämmelse i artikel 2.3 om beskattningen av kolväten?

Under förutsättning att avfall som förbränns i normalfallet innebär att avfallet används för uppvärmningsändamål uppstår nästa fråga, nämligen om det finns någon regel i energiskattedirektivet som tar sikte på den fossila delen av avfallet. Inledningsvis kan konstateras att de s.k. avfallsoljorna såsom ovan nämnts, är skattepliktiga enligt direktivet.² Från dessa kan därför bortses i den fortsatta framställningen. Den fråga som framförallt uppkommer är i stället om främst plast- och gummiavfall med fossilt ursprung (vilket svarar för den dominerande delen av koldioxidutsläppen från avfallsförbränningen) är att likställa med sådana kolväten som medlemsstaterna är skyldiga att beskatta i nivå med likvärdiga energi-produkter när de används för uppvärmning (se artikel 2.3 tredje stycket energiskattedirektivet).³ Av artikel 16 följer att medlemsstaterna har möjlighet att skattebefria produkter som är skattepliktiga enligt artikel 2 i direktivet, om de består av eller innehåller en eller flera av uppräknade produkter. En av dessa uppräknade produkter är ”produkter som framställts av biomassa, inklusive

² Skatteplikten för s.k. avfallsoljor följer av att de hänförs till sådana KN-nummer, som enligt artikel 2.1 i energiskattedirektivet medför skatteplikt.

³ Redan enligt det tidigare mineraloljedirektivet (artikel 2.3 i direktiv 92/81/EEG) var medlemsstaterna skyldiga att beskatta ”varje annat kolväte, utom stenkol, brunkol, torv eller andra liknande fasta kolväten eller naturgas” avsedda att användas, bjuds ut till försäljning eller används för uppvärmningsändamål. Regeln har alltså i det nya energiskattedirektivet ändrats från att gälla gasformiga och flytande kolväten till att omfatta samtliga kolväten, dvs. även fasta kolväten.

produkter enligt KN-nr 4401 och 4402”.⁴ Med biomassa avses ”den biologiskt nedbrytbara delen av produkter, avfall och restprodukter från jordbruk (inklusive material av vegetabiliskt och animaliskt ursprung), skogsbruk och därmed förknippad industri, samt den biologiskt nedbrytbara delen av industriavfall och kommunalt avfall”.⁵ Detta torde innebära att avfallet i och för sig kan skattebefrias enligt artikel 16. En förutsättning härför är dock att skatteplikt föreligger enligt artikel 2.3.

Energiskattedirektivet beskattar energiprodukter. Det kan redan av den anledningen ifrågasättas om t.ex. ordinärt plastavfall är att anse som en energiprodukt i den bemärkelse som avses i direktivet, detta alldeles oavsett om avfallet, helt eller delvis, definitions- mässigt är att betrakta som ett kolväte. Sannolikt skulle en legaldefinition av begreppet ”energiprodukt” inte omfatta avfall i den vida betydelse detta begrepp har. Frågan har troligtvis inte penetrerats närmare under direktivarbetet, en rimlig bedömning är dock att avsikten bakom artikeln inte varit att harmonisera beskattningen av fossila avfallsfraktioner. Denna bedömning vinner stöd bland annat av att det, såvitt bekant, inte finns någon medlemsstat som utifrån direktivets bestämmelser känt sig manat att införa en fossil avfallsbeskattning. Ytterligare stöd för denna bedömning kan möjligen återfinnas i den ovan angivna artikel 16, enligt vilket skattebefrielse kan ske för ”produkter som framställts...”. Avfall torde svårligen kunna anses framställt i den betydelse som återspeglas i artikeln, i all synnerhet inte *i syfte* att förbrännas eller annars användas såsom energiprodukt. Någon särregel som avser att ändå beskatta avfall finns inte.

Utredningens slutsats innebär att en beskattning av fossila avfallsfraktioner inte kan anses omfattas av EU-harmoniserade skatteregler genom energiskattedirektivet. Man kan därför säga att det inte finns något behov av att, med stöd av artikel 16 i energiskattedirektivet, tillämpa skattebefrielse för den icke fossila delen av industriellt och kommunalt avfall, eftersom sådant avfall över huvud taget inte omfattas av skatteplikt enligt energiskattedirektivet. Artikel 16 siktar i stället – såvitt avser biomassa –

⁴ KN-nr 4401 = brännved i form av stockar, kubbar vedträn, kvistar, risknippen e.d.; trä i form av flis eller spån, annat än träspån enligt nr 4404, sågspån eller annat träavfall, även agglomererat till vedträn, briketter, pelletter eller liknande former. KN-nr 4402 = träkol (inbegripet kol av nötter eller nötskal), även agglomererat.

⁵ Av uttalande till rådsprotokollet i samband med antagandet av energiskattedirektivet framgår av punkten 9 att ”The Commission notes that landfill gases, sewage treatment gases and biogases are within the scope of the definition of ”biomass”.

in sig på de situationer när denna ingår som en komponent i en produkt som används som drivmedel.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning: Fossilt avfall är inte att anse som ett harmoniserat bränsle enligt energiskattedirektivet.

Utredningen har under sina överväganden ovan kunnat konstatera att det avfall som förbränns generellt sett får anses användas för uppvärmningsändamål. Tillämpning av energiskattedirektivet är därför inte uteslutet på den grunden. Vad sedan beträffar frågan om artikel 2.3 medför en skyldighet för medlemsstaterna att beskatta de fossila avfallsfraktionerna har utredningen besvarat denna fråga nekande. Sammanfattningsvis är det därför utredningens ståndpunkt att den fossila delen av avfallet – fränsett avfallsolja – inte omfattas av de harmoniserade regler som direktivet påbjuder, utan är en nationell skatt i avsaknad av harmoniserade regler inom EU. Detta är fullt tillåtet enligt gemenskapsrätten, men får vissa effekter ur statsstödssynpunkt.

6.2 Hur skall det skattepliktiga bränslet avfall definieras?

6.2.1 Överväganden

Avfall kan, som en effekt av den vida definition som gäller för avfall, vara såväl bibränsle som fossilt bränsle beroende på vilken avfallsfraktion som avses. Det är därför omöjligt att föra in det generella begreppet avfall i LSE, i all synnerhet som det endast är den fossila delen som skall vara skattepliktig. I avfallsförbränningsanläggningarna och samförbränningsanläggningarna förbränns i rena eller blandade fraktioner bland annat plast, gummi, syntetiskt material, lösningsmedel, spillolja m.m. av fossilt ursprung. Som utgångspunkt kan följande definition sägas träffa det mesta avfallet av fossilt ursprung.

1. plast och gummi med fossilt ursprung i olja, kol eller naturgas, som ingår i eller utgör avfall,

2. kolväteavfall, t.ex. lösningsmedel och spilloljor av fossilt ursprung, och
3. övriga energirika föreningar innehållande grundämnet kol, där kolatomen och den energi den bär har fossilt ursprung i olja, kol eller naturgas, som ingår i eller utgör avfall.

För att få till stånd en enkel tillämpning av avfallsbeskattningen inom ramen för energiskattesystemet krävs en klar definition av skattebasen. Detta innebär att utredningen bör hitta en definition som täcker in de ovanstående punkterna utan att för den sakens skull bli alltför tung och otymplig. Eftersom det handlar om att beskatta den fossila delen av avfallet är det rimligt att definitionen av den nya skattepliktiga produkten bör utgå från avfallets innehåll av fossilt kol.

Vad gäller innebörden av begreppet avfall kan som vägledning användas den definition som finns i 15 kap. 1 § första stycket miljöbalken. Enligt denna definition avses med avfall varje föremål, ämne eller substans som ingår i en avfallskategori och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Av bestämmelsen framgår vidare att regeringen ges rätt att meddela föreskrifter om avfallskategorier enligt första stycket. Definitionen i 15 kap. 1 § miljöbalken grundar sig på det s.k. avfallsdirektivet.⁶ I artikel 1 a i direktivet definieras avfall som varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga 1 och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.

Enligt 2 § lagen (1999:673) om skatt på avfall jämställs även annat material med avfall om det åtnjuter samma behandling som avfallet, dvs. i det fallet om det förs in till en avfallsanläggning. Avfallsskatt tas sedan ut under förutsättning att det inte lämnar anläggningen. En motsvarande likabehandlingsprincip kan ha fördelar även vad beträffar infogandet av avfallet i LSE. Dels kommer man då bort ifrån behovet av att ha en stringent avfallsdefinition i skattelagstiftningen, dels undviker man att de skattskyldiga genom olika förfaranden försöker få sitt avfall karakteriserat som något annat än avfall i syfte att undgå skatt. Alternativet till att jämställa annat material med avfall vore möjligen att helt slopa avfallsbegreppet i detta sammanhang. Även om sådan lösning skulle leda

⁶ Rådets direktiv (75/442/EEG) av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, 25.7.1975, s. 39), senast ändrat genom kommissionens beslut (96/350/EG) av den 24 maj 1996 (EGT L 135, 6.6.1996, s. 32).

till samma beskattningsresultat uppkommer problem av mer pedagogisk natur. Det blir dessutom svårt att åstadkomma en bra definition utan att få använda sig av avfallsbegreppet.

En enklare variant för att avgränsa den skattepliktiga produkten skulle kunna vara att beskatta allt utom rena förnybara fraktioner. En sådan avgränsning skulle möjligen vara enklare att tillämpa än den lösning som nu diskuteras. I princip skulle det dock vara detsamma som att föreslå en rak viktbaserad skatt, med undantag för biofraktioner. Genom en sådan avgränsning skulle man också avvika från systematiken i LSE genom att frångå den direkta kopplingen mellan koldioxidskatteuttaget och bränslets kol-innehåll.

6.2.2 Förslag

Utredningens förslag: Den skattepliktiga produkten skall utgöras av avfallets innehåll av fossilt kol. Motsvarande skall gälla även för andra material än avfall. Såsom ytterligare kriterium för skatteplikten skall gälla att avfallet används för uppvärmningsändamål.

Utredningen har övervägt att låta den skattepliktiga produkten utgöras av den dominerande fraktionen av fossilt avfall, nämligen plast- och gummi. En konsekvent beskattning bör dock omfatta *allt* det avfall som förbränns och inte endast vissa fraktioner. Genom att i stället låta den skattepliktiga produkten utgöras av avfallets innehåll av fossilt kol kommer skatten att träffa samtliga de fraktioner som redovisats ovan under 6.2.1. Härifrån bör undantag göras för det fall någon avfallsfraktion redan beskattas med stöd av en befintlig regel i LSE (jfr avfallsoljorna). I praktiken kommer beskattningen dock i huvudsak att avse plast- och gummifraktioner av fossilt ursprung eftersom merparten⁷ av det fossila avfall som förbränns utgörs av plast respektive gummi.

För att undvika att fossilt material som av något skäl inte betecknas som avfall skulle undgå beskattning samt för att undvika de gränsdragningsproblem som kan uppstå p.g.a. avfallsbegreppet föreslår vi att även andra materials innehåll av fossilt kol i beskatt-

⁷ Cirka 83 procent av de fossila koldioxidutsläpp som uppstår från förbränning av avfall i avfallsförbränningsanläggningar härrör från plast och gummi, *källa*: Profu, underlag till RVF rapport 2003:12 *Förbränning av avfall – Utsläpp av växthusgaser jämfört med annan avfallsbehandling och annan energiproduktion.*).

ningshänseende skall jämföras med avfall (*jfr den möjligen något osannolika situationen att någon börja förbränna plastgranulat eller andra plastprodukter för värmeframställning i syfte att undvika skatt*). Denna komplettering av definitionen bidrar till att undvika gränsdragningsproblem. Samtidigt kan den innebära att skatten i vissa fall träffar förbränning som inte skall eller bör beskattas (jfr avsnitt 6.12.5 nedan).

Utöver vad som ovan angivits skall skatteplikten vara knuten till avfallets egenskaper som bränsle. Detta innebär att den enligt ovan definierade skattepliktiga produkten är skattepliktig först om den används för uppvärmningsändamål.

Det bör slutligen poängteras att utredningens val av kriterier för att avgränsa den skattepliktiga produkten innebär att de förnybara fraktionerna av avfallet inte till någon del infogas i LSE. Det är alltså inte fråga om att föga in avfallet i sin helhet i LSE utan om dess fossila andel.

6.3 Vilka skatter skall tas ut på det skattepliktiga avfallet?

6.3.1 Energiskatt och koldioxidskatt

Förslag

Utredningens förslag: Både energiskatt och koldioxidskatt skall tas ut på den nya skattepliktiga produkten.

I LSE:s struktur ingår att energiskatt och koldioxidskatt tas ut på bränslen när de används för uppvärmningsändamål (och motor-drift). En av poängerna med att infoga avfallet i LSE är att utnyttja den befintliga strukturen för att beskatta förbränning av avfall. Utredningen har därvid inte kunna finna något bärande skäl för att undanta avfallet från någon av de två angivna skatteslagen. För att åstadkomma en likformigare beskattning av de fossila bränslena genom tillämpning av LSE krävs således att avfallet till den del det är fossilt beläggs med såväl energiskatt som koldioxidskatt.

6.3.2 Svavelskatt

Överväganden

En naturlig utgångspunkt vid ett inkluderande av avfallet i energibeskattningen är att låta LSE:s regler till fullo omfatta avfallet. Såsom vi redogjort för ovan har detta synsätt inneburit att vi föreslår att avfallet beläggs med såväl energi- som koldioxidskatt. Den fråga som nu uppkommer är om avfallet även skall beläggas med svavelskatt. Utredningen gör härvid följande överväganden.

Svavelskatten infördes i syfte att nedbringa de utsläpp av svavel som sker vid förbränning och tas ut med 30 kronor per kilo utsläpp av svavel (3 kap. LSE). Svavelutsläppen beräknas utifrån kunskap om det aktuella bränslets svavelinnehåll och det föreligger normalt sett inte några svårigheter med detta. Genom att avdrag medges för det svavel som binds i askor och vid rening åstadkoms ett incitament att begränsa svavelutsläppen (7 kap. 5 § LSE).

Såvitt utredningen har erfarit innehåller avfall generellt sett förhållandevis små mängder svavel. Som en grov jämförelse skulle svavelskatten på ett ton inlevererat blandat avfall uppgå till fyra kronor medan svavelskatten på ett ton torv är 90 kronor och för kol hela 150 kronor. Detta belyser att avfallets bidrag till svavelutsläppen framstår som måttligt. Det är rimligt att anta att enbart kostnaderna för administration osv. av en sådan skatt skulle överstiga dess effekt.

Slutligen bör förbränningsdirektivets krav på avfallsförbränningsanläggningarnas rening av svavelutsläppen nämnas. Svavel som ingår i avfall och som förångas i samband med förbränningen och bildar svaveldioxid måste därvid renas till en halt av under 50 mg per m³. Många anläggningar har mycket lägre värden än detta.

Förslag

Utredningens förslag: Svavelskatt skall inte tas ut på de fossila avfallsfraktionerna.

Vid beaktande av syftet med svavelskatten och med hänsyn till de låga utsläpp som avfallsförbränningen i dag ger upphov till finns det starka skäl att ifrågasätta om den nya skattepliktiga produkten

bör beläggas med svavelskatt. Det ställs dessutom höga miljökrav på utsläppen från avfallsförbränningsanläggningar, vilket har medfört att de är välförsedda med reningsutrustning, vilket i sin tur innebär att de försurande ämnena, inklusive svaveldioxid, i stor utsträckning binds vid reningen. Det förefaller därför inte som angeläget att av miljöskäl låta avfallet omfattas av svavelskatten. Den förmodat dåliga styreffekten måste därvid ställas i relation till tänkbara tillämpningsproblem och administrativt merarbete, såväl hos de skattskyldiga som hos Skatteverket. Sammantaget är det utredningens ståndpunkt att de skattepliktiga avfallsprodukterna inte skall vara skattepliktiga för svavelskatt.

6.4 Val av skattesatser

6.4.1 Överväganden

Eftersom utredningen ovan funnit att avfallets innehåll av fossilt kol skall beläggas med energi- och koldioxidskatt måste lämpliga skattesatser läggas fast.

Dagens koldioxidskatt är beräknad efter 91 öre per kilo koldioxid i respektive bränslen, efter de principer för varje bränsleslag som lades fast av Miljöavgiftsutredningen inför införandet av koldioxidskatten 1991⁸. Samma principer bör följas även för de fossila avfallsfraktionerna. Det kan dock ifrågasättas vilken nivå som skall bestämmas för energiskatten, eftersom den inte i dag följer någon enhetlig norm. Förslag om en omstrukturering av energiskatten i förhållande till energiinnehåll har bland annat lagts fram av Skatteväxlingskommittén, men har ännu inte lett till lagstiftning. I tabell 6.1 nedan framgår aktuella energi- och koldioxidskattesatser för de i dag skattepliktiga bränslena i LSE.

Det kan noteras att statsmakterna under arbetet med att inkludera råttallolja i energibeskattningen i möjligaste mån eftersträvar en likabehandling av råttallolja och eldningsolja. Skälet härför var framförallt att beskattningen av eldningsolja inom industrin påverkar prisbildningen på råttallolja (se prop. 1998/99:26, s. 15). Eftersom förbränningen av råttallolja inte ger upphov till någon nettoemission av koldioxid tas inte någon koldioxidskatt ut. Däremot tas energiskatt för råttallolja ut med det sammanlagda beloppet av den energi- och koldioxidskatt som tas ut för

⁸ Se prop. 1989/90:111 s. 150.

eldningsolja (2 kap. 1 a § LSE). Genom denna konstruktion följs beskattningen av dessa bränslen åt.

Tabell 6.1. Energi- och koldioxidskatt på bränslen den 1 januari 2005 (vid förbrukning för uppvärmning och drift av stationära motorer)

KN-nr	Slag av bränsle enhet	Skattebelopp (kr per enhet)		
		Energiskatt	Koldioxidskatt	Summa skatt
2710 00 51, 2710 00 55, 2710 00 69 eller 2710 00 74–78	Eldningsolja, dieselbrännolja, fotogen, m.m. a) märkt olja per m ³	735	2 609	3 344
ur 2711 12 11– 2711 19 00	Gasol per 1 000 kg	144	2 744	2 888
ur 2711 29 00	Metan per 1 000 m ³	238	1 954	2 192
2711 11 00, 2711 21 00	Naturgas per 1 000 m ³	238	1 954	2 192
2701, 2702 eller 2704	Kolbränslen per 1 000 kg	313	2 270	2 583
2713 11 00– 2713 12 00	Petroleumkoks per 1 000 kg	313	2 270	2 583
3803 00 10	Råtallolja per m ³	3 344	-	3 344

I tabell 6.2 nedan redovisas tillämpliga skattesatser för bränslen som används inom industrin m.fl. nedsättningsberättigade sektorer. Skattesatserna är dessutom tillämpliga för kraftvärmeproduktion till den del produktion av värme avses (6 a kap. 3 § LSE). Produktionen av el är skattefri med stöd av 6 a kap. 1 § 7 LSE.

Tabell 6.2. Energi- och koldioxidskatt på bränslen den 1 januari 2005 (vid förbrukning för uppvärmning och drift av stationära motorer inom industri¹ och kraftvärmeproduktion²)

KN-nr	Slag av bränsle enhet	Skattebelopp (kr per enhet)		
		Energiskatt	Koldioxidskatt	Summa skatt
2710 00 51, 2710 00 55, 2710 00 69 eller 2710 00 74–78	Eldningsolja, dieselbrännolja, fotogen, m.m. a) märkt olja per m ³	0	548	548
ur 2711 12 11– 2711 19 00	Gasol per 1 000 kg	0	576	576
ur 2711 29 00	Metan per 1 000 m ³	0	410	410
2711 11 00, 2711 21 00	Naturgas per 1 000 m ³	0	410	410
2701, 2702 eller 2704	Kolbränslen per 1 000 kg	0	477	477
2713 11 00– 2713 12 00	Petroleumkoks per 1 000 kg	0	477	477
3803 00 10	Råtallolja per m ³	548	-	548

¹ Skattesatserna avser förbrukning vid tillverkningsprocessen i industriell verksamhet, förbrukning vid växthusuppvärmning i yrkesmässig växthusodling samt förbrukning i yrkesmässig jordbruks, skogsbruks- eller vattenbruksverksamhet.

² Skattesatsen avser värmeproduktionsdelen i ett kraftvärmeverk. Elproduktionen är skattefri.

Koldioxidskattesatsen

Ett sätt att beräkna koldioxidskattesatsen vore att utgå ifrån plast och gummi, eftersom de är de vanligaste fossila avfallsfraktionerna och beräkna en skattesats som inte slår fel mer än möjligen tio procent på olika avfallsfraktioner. En grundläggande nackdel med en sådan konstruktion är att en schablon byggs in redan i koldioxidskattesatsen. Mer rättvisande är i stället att låta koldioxidskattesatsen utgå ifrån avfallets faktiska fossila kolinnehåll. En sådan lösning medför också att mätning av fossilt kol i rökgaserna

kan bli betydelsefullt för möjligheterna till kontroll och uppföljning i beskattningsförfarandet.

Eftersom utredningen ovan har definierat den skattepliktiga produkten såsom avfallens innehåll av fossilt kol är det tämligen enkelt att räkna ut vilken skattesats som skall tillämpas. En utgångspunkt är naturligtvis den nu gällande skattesatsen om 91 öre per kilo koldioxid (910 kronor per ton). Andelen kol i koldioxid kan räknas fram genom att använda atomvikterna för kol- och syreatomerna som är 12 respektive 16. Kolandelen är då 27,27 procent enligt följande $12/(12+2 \times 16)=0,2727$. Skattesatsen kan beräknas enligt följande: $910 \text{ kr/ton CO}_2/0,2727=3\,337$ kronor per ton kol.

Eftersom skattesatsen avser fossilt kol innebär det att skatten för en genomsnittlig avfallsfraktion av 100 procent fossilt ursprung (t.ex. plastavfall) uppgår till cirka 3 003 kronor. Detta beror på att plast innehåller cirka 90 procent fossilt kol.

Energiskattesatsen

Till skillnad från koldioxidskatten har energiskatten ingen bas i emissioner eller energivärde. Eftersom plastens kemiska sammansättningar ligger mycket nära eldningsolja skulle det, i vart fall på ett teoretiskt plan, kunna tyckas rimligt att beskatta dessa på samma sätt som eldningsolja. Vid en sådan beräkning utgör en motsvarande energiskatt för plast 882 kronor per ton.⁹

Vid bestämmande av energiskattesatsen måste dock beaktas att energiskatten i huvudsak är en fiskal skatt och att det är koldioxidskatten som är den styrande skatten. Detta är principiellt riktigt, även om energiskatten i praktiken verkar miljöstyrande samtidigt som koldioxidskatten naturligtvis ger intäkter. Vid introduktion av ett nytt bränsleslag i energibeskattningen, såsom nu är fallet kan det finnas anledning att tona ned det fiskala inslaget genom att i utgångsläget sätta energiskattesatsen på en förhållandevis låg nivå. Härigenom uppnås att tyngdpunkten av skatten på avfall som förbränns ligger på den miljöstyrande skatten, dvs. på koldioxidskatten, samtidigt som det fossila avfallet varsamt inlemmas i energibeskattningen. Det bör noteras att det inte rör sig om att utifrån en exakt beräkning fastställa en nivå utan om att i ett

⁹ Energiskatten på eldningsolja är 732 kronor per m³. En m³ väger cirka 830 kilo och innehåller cirka 42 MJ energi per kilo. Således motsvaras 732 kronor per m³ av 882 kronor per ton eller 21 kronor per MJ. En energiskatt på det fossila avfallet i nivå med eldningsoljan skulle därmed uppgå till 882 kronor per ton avfall.

inledningsskede sätta energiskatten på en nivå som kan bedömas som skälig, givet bland annat att skatten skall kunna godtas i statsstödshänseende.

6.4.2 Förslag

Utredningens förslag: Energiskattesatsen skall uppgå till 150 kronor per ton skattepliktigt bränsle. Koldioxidskatten bör tas ut i enlighet med vad som gäller på det övriga energiskatteområdet, dvs. med 91 öre per kilo utsläpp av koldioxid. Koldioxidskattesatsen skall i enlighet härmed uppgå till 3 337 kronor per ton fossilt kol. Den sammanlagda skatten på de fossila avfallsfraktionerna skall således uppgå till 3 487 kronor per ton.

En naturlig utgångspunkt vid bestämmande av koldioxidskattesatsen är att koldioxidskatten skall tas ut med 91 öre per kilo utsläpp av koldioxid och således i enlighet med vad som gäller för övriga skattepliktiga bränslen. Koldioxidskattesatsen kan då, enligt vad som ovan redovisats, räknas fram till 3 337 kronor per ton fossilt kol.

I tabell 6.3 nedan anges koldioxidskattesatsen vid eventuellt kommande höjningar av koldioxidvärderingen per kilo.

Tabell 6.3. Koldioxidskattesatser för fossila avfallsfraktioner vid olika nivåer av skatt per kilo utsläpp av koldioxid samt skattenivåer vid genomsnittligt fossilt kolinnehåll

Skatt per kg koldioxid	A	B
	Koldioxidskatt per ton fossilt kol	Total skatt per ton blandat avfall vid förbränning i hetvattenpanna*
91 öre 2004-01-01--	3 337 kr	439 kr
95 öre	3 484 kr	458 kr
1 kr	3 667 kr	481 kr
1 kr 5 öre	3 850 kr	504 kr
1 kr 10 öre	4 034 kr	527 kr
1 kr 15 öre	4 217 kr	550 kr
1 kr 20 öre	4 400 kr	573 kr
1 kr 25 öre	4 584 kr	596 kr

* Beräkningen i kolumnen bygger på beskattning av ett ton blandat avfall med en genomsnittlig fossil andel om 14 viktprocent. Detta motsvarar den fossila brännbara delen av det samlade inkommande avfallet till förbränning i avfallsförbränningsanläggningarna (RVF rapport 2003:12). Det fossila kolinnehållet utgör ca 90 procent av en fossil brännbar fraktion. Den totala skatten innefattar såväl koldioxidskatt som energiskatt. För rad 1 gäller således $439 = (3\,337 + 150) \times 14\% \times 90\%$.

Beträffande energiskattesatsen föreslår utredningen att en skälig nivå i ett inledningsskede kan vara 150 kronor per ton. Nivån kan jämföras med vad som gäller för eldningsolja (735 kronor per m³), gasol (144 kronor per ton) och kol (313 kronor per ton). Den förhållandevis låga nivån som nu föreslås kan motiveras med att det inte finns något egentligt fiskalt intresse som skäl bakom att inkludera avfallet i energibeskattningen utan att det främst är miljömässiga överväganden som ligger till grund för denna förändring. En låg nivå relativt andra fossila bränslen är också attraktivt i ett nationellt energiförsörjningsperspektiv.

En låg nivå på energiskatten kan också ha betydelse för om det vid en framtida utvärdering kan bli aktuellt att föreslå ett kompletterande styrmedel i form av t.ex. en s.k. rak skatt på förbränning av avfall och den skattesats som då bestäms. Motsatsvis gäller att en hög energiskatt kan försvåra ett eventuellt införande av ett kompletterande styrmedel.

De föreslagna skattesatserna innebär att den s.k. industri-skattesatsen för den fossila delen av avfallet (jfr tabell 6.2 ovan) kommer att uppgå till 701 kronor per ton fossilt kol, eller till 20 procent av den generella nivån. Denna senare procentsats är av betydelse när det gäller att få nedsättningen godkänd av EU-kommissionen vid den kommande statsstödsprövningen. Eftersom 20 procent av den generella nivån, enligt kommissionens praxis på statsstödsområdet, får anses motsvara en betydande del av den generella skattenivån bör några problem på den grunden inte uppkomma i statsstödshänseende (se vidare avsnitt 6.10 nedan).

Sammanfattning – skattesatser

De skattesatser som vi redogjort för ovan utgår från 100 procent innehåll av fossilt kol. De reella avfallsfraktionernas innehåll av fossilt kol varierar emellertid, även om de i sin helhet är av fossilt ursprung. Plast innehåller t.ex. cirka 90 procent fossilt kol. Därtill skiftar ju de reella skattesatserna beroende på såväl inom vilken sektor som för vilket ändamål som bränslet används.

Med utgångspunkt i den generella skattenivån redovisas i tabell 6.4 nedan aktuella skattesatser för olika sektorer osv.

Tabell 6.4. Skattesatser vid förbränning av fossilt avfall inom olika sektorer

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

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

² Kraftvärmeverk med elverkningsgrad i intervallet 15–28 %.

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

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

6.5 Skattskyldighet och skattskyldighetens inträde

6.5.1 Skattskyldighet

Utredningens förslag: Den som tar fossilt avfall i anspråk för uppvärmningsändamål skall vara skattskyldig.

Skatteplikten för avfallet är knuten till avfallets användning som bränsle och inte till dess egenskaper såsom produkt betraktat (jfr 6.2.2 ovan). Detta innebär att endast den som tar avfallet i anspråk för uppvärmningsändamål bör vara skattskyldig och inte den som hanterar avfallet före denna tidpunkt. Om ett annat synsätt valdes skulle detta innebära att ett stort antal avfallsbehandlare skulle bli skattskyldiga, även om de aldrig förbränner avfall. Härvid skiljer sig

avfallet alltså åt från de flesta andra bränslen som ju typiskt sett används just i denna deras egenskap av bränslen.

6.5.2 Skattskyldighetens inträde

Utredningens förslag: Skattskyldigheten för det skattepliktiga bränslet skall inträda när det förbränns.

Beroende på den konstruktion som utredningen valt beträffande infogandet av den fossila delen av avfallet i systemet för energibeskattnings och då endast den är skattskyldig som använder avfallet för uppvärmningsändamål är det lämpligt att låta skattskyldigheten inträda i det ögonblick som avfallet förbränns, dvs. då det utnyttjas för uppvärmningsändamål. Något förenklat kan man säga att avfallet hanteras skattefritt fram till dess det används såsom bränsle. Eftersom avfallet, såsom nämnts ovan, kan hanteras på andra sätt än som bränsle får detta anses vara den mest ändamålsenliga lösningen.

6.5.3 Antal skattskyldiga

I tabell 6.5 nedan redovisas hur många aktörer som vid ett införande kan förväntas bli skattskyldiga vid ett infogande av den fossila delen av avfallet i LSE.

Tabell 6.5. Antal skattskyldiga vid ett införande av den fossila delen av avfallet i LSE

<i>Sektor</i>	<i>Antal</i>
Avfallsförbränningsanläggningar (SNI 40)	29
Pappersbruk (SNI 21)	10
Cement/kalkindustrin (SNI 26)	5
Kemi-/läkemedelsindustrin (SNI 24)	8
Övriga anläggningar*	8
<i>Summa:</i>	60

* Beträffande *övriga anläggningar* finns en viss osäkerhet i antalet.

6.6 Regler om skattebefrielse/undantag från beskattning

6.6.1 Regler om skattebefrielse i 6 a kap. 1 § LSE

Inledning

I 6 a kap. 1 § LSE regleras ett antal olika situationer när skatt inte skall tas ut, helt eller delvis. I bestämmelsen återfinns för närvarande 14 punkter avseende användningsområden vilka är skattebefriade eller där reducerad skatt tas ut. Det som torde vara mest intressant i detta sammanhang är att ingen energiskatt och 21 procent koldioxidskatt tas ut på bränslen som förbrukas inom tillverkningsindustrin samt inom jordbruks-, skogsbruks- och vattenbrukssektorerna (6 a kap. 1 § 9–11 LSE). Motsvarande regler gäller för bränslen som förbrukas för framställning av värme i kraftvärmeverk (6 a kap. 3 § LSE). Ingen skattelättnad gäller för bränslen som används för värmeproduktion i fjärrvärmeverk. Bränslen som används för att framställa el, oavsett om det sker i kondenskraftverk eller i kraftvärmeverk är skattebefriade (6 a kap. 1 § 7 LSE).

Annat ändamål än motordrift eller uppvärmning

En i det här sammanhanget viktig punkt är 6 a kap. 1 § 1 LSE enligt vilken förbrukning för annat ändamål än motordrift eller uppvärmning eller i en process där bränslet *i allt väsentligt*¹⁰ används för annat ändamål än motordrift eller uppvärmning är skattebefriade. Beträffande avfall synes bestämmelsen ha sitt främsta tillämpningsområde vad gäller olika återvinningsprocesser, men den kan även komma att användas i andra industriella processer. Utredningen har försökt identifiera vilka processer som det kan bli aktuellt att tillämpa lagregeln på. Dessa anges nedan. Observera att de mineralogiska processerna inte klassificerar för tillämpning av bestämmelsen, men att de ändå redovisas dels för fullständighetens skull, dels för att det tidigare varit en öppen fråga hur dessa processer skall bedömas.

¹⁰ Med begreppet *i allt väsentligt* avses att den s.k. huvudsaklighetsprincipen skall användas. Principen innebär att om 70–75 procent av den totala bränsletillförseln i en process förbrukats för "annat ändamål än motordrift och uppvärmning" medges även avdrag för skatten på resterande 25–30 procent.

Energiskattedirektivet ger också en möjlighet att – på samma sätt som för vissa industriella processer – tillämpa skattefrihet (jfr avsnitt 6.11).

Inom Regeringskansliet pågår för närvarande överväganden om i vad mån möjligheterna till skattefrihet som ges av energiskattedirektivet bör föranleda justeringar av dagens bestämmelser i LSE och skattefrihet för bränslen i vissa industriella processer (främst 6 a kap. 1 § 1 LSE).

Boliden-Bergsö, sekundärsmältverk-återvinning, batterier

Alla förbrukade blybatterier i Sverige transporteras till återvinningsanläggningen hos Boliden Bergsö i Landskrona. Här omarbetas batteriskrotet till nytt bly i form av blylegeringar. Allt bly ur skrotbatterierna återvinns, all batterisyra renas i Bergsöes reningsverk, plastdetaljer förbränns och ger energi för uppvärmning, bland annat till Landskronas kommun. Svavelrester upparbetas och används vid tillverkning av nya kemikalier, främst svavelsyra.

I korta drag går återvinningsprocessen till så här: Batterierna tas emot hela och fyllda med syra. I första steget i processen krossas batterierna och syran separeras. I en s.k. schaktugn smälts alla typer av bly/syrabatterier och det användbara blyet extraheras. Föroreningselement tas bort i raffineringsskänkar innan nya legeringselement tillsättes. Därefter gjuts nya tackor med legeringsbly. Återvinningen av blybatterier är effektiv och samhälls-ekonomiskt lönsam, dvs. det blir billigare att återvinna bly ur gamla batterier än att bryta nytt bly.

Rönnskär-Kaldoteknik

I kaldoverket smälts elektronikskrot med hjälp av energin från den medföljande plasten. Smältningen sker vid cirka 1 250°C och gaserna efterförbränns vid 1 200–1 400°C. Gaserna uppehåller sig i högtemperaturzonen under minst två sekunder. De chockkyls därefter och renas i en s.k. venturiskrubber. Kol och kalk injiceras, som absorberar eventuella spår av kvicksilver. Ett textilt spärrfilter minimerar stoftutsläppen.

Genom kontinuerlig provtagning kontrolleras att utsläppen av dioxiner begränsas till mindre än 0,1 gram per år. Processvattnet renas från partiklar och slammet avvattnas. Överskottsvattnet renas och metallerna fälls som sulfider. Slam och stoffer behandlas i kopparverket. Ur processgaserna återvinns energi. Den flytande metallsmältan överförs till kopparverket.

Masugnprocessen

Med masugnprocessen avses det metallurgiska förloppet vid tillverkning av flytande råjärn från malm i masugn. Processen innebär att järnoxider reduceras med gas eller kol (koks) till smält järn. Malm, reduktionsmedel och slaggbildare tillförs genom masugnens topp. Produkterna från processen är råjärn och slagg, som tappas vid ugnens botten, och masugnsgas, som avgår i ugnens topp. Masugnsgas är ett energifattigt, men efter berikning med koksugnsgas fullt användbart bränsle. I huvudsak används kol och koks som reduktionsmedel samtidigt som de bidrar till temperaturökningen i ugnen. Plast och däck ersätter viss del av kolet i några ugnar i Japan och Tyskland. Det finns också exempel från utlandet där spillolja ersätter kolet. Kolet injiceras i nedre delen av ugnen. Att ersätta koksen som tillsätts i toppen av ugnen är svårare.

Mineralogiska processer

Kalk- och cementtillverkning är exempel på två av de mer vanliga s.k. mineralogiska processerna. Förbränningstekniskt är cementugnar mycket väl lämpade för att utvinna energi ur avfall. Förbränningstemperaturen är mycket hög, cirka 1 450°C i cementklinker och cirka 2 000°C i bränsleflamman. Uppehållstiden i ugnen vid de höga temperaturerna är lång. Förbränningen sker med syreöverskott. Atmosfären i ugnen är basisk. Driften är kontinuerlig och stabil. Svavlet och askan i avfallet nyttiggörs som råmaterial till cement och behöver därför inte deponeras. Överskottsvärmen tas från klinkerkylare och förbränningsgaser, som annars kyls av i ett kyltorn. I båda fallen värmes rökgaserna och varmluften med vatten som kokas till vattenånga. Ångan transporteras till en ångturbin som driver en el-generator som

producerar elenergi. Utöver elenergi tas spillvärmen efter klinkerkylaren omhand och levereras till ett fjärrvärmesystem.

Alternativbränslen som för närvarande används inom cementindustrin är kött- och benmjöl, lösningsmedel och färg, malt papper och plast, hela och neddelade däck samt konverterad eldningsolja. För de mineralogiska processerna bränning av kalk/dolomit och expanderad lera (LECA) är processen liknande.

Förslag

Utredningens förslag: Reglerna om skattebefrielse i 6 a kap. 1 § LSE skall i relevanta delar vara tillämpliga även vad beträffar det skattepliktiga avfallet.

En av de stora fördelarna med att inkludera den fossila delen av avfallet i energibeskattningen är att det redan finns ett färdigt regelsystem för att t.ex. skydda konkurrensutsatt industri och premiera elproduktion. Eftersom detta är ett av skälen för att infoga avfallet i energibeskattningen föreslår utredningen följdriktigt att de allmänna reglerna i 6 a kap. 1 § LSE om skattebefrielse skall vara tillämpliga även vad beträffar det skattepliktiga avfallet. Den befintliga lagstiftningen skall således användas fullt ut i detta avseende.

Särskilt om skattebefrielse för annat ändamål än motordrift eller uppvärmning

Huvudsaklighetsprincipen som beskrivs ovan kan sägas komma till uttryck även i energiskattedirektivet genom reglerna om s.k. dual use, eller blandad användning. Med blandad användning avses att ett bränsle, förutom för uppvärmning, även kommer till annan användning i en process (jfr masugnsprocessen ovan). Cement- och kalktillverkning har varit sådana processer som det tvistats om huruvida dessa kunnat anses vara sådana processer där blandad användning av bränslena förekommer. Genom ett rättsfall i EG-domstolen har det emellertid slagits fast att det bränsle som används i kalktillverkningen endast är att anse som om det används

för uppvärmningsändamål.¹¹ Skattebefrielse för de mineralogiska processerna kan därför inte uppnås genom tillämpning av huvudsaklighetsprincipen. Dessa processer kan däremot tillämpa den s.k. 1,2-procentsregeln (se 6.6.2 nedan).

Beträffande masugnsprocessen synes man i Sverige i dag inte använda sig av avfall, såsom sker bland annat i Tyskland. Klart är emellertid att denna process klassificerar för skattebefrielse enligt bestämmelsen.

De två återstående processer som beskrivits ovan är återvinningsprocesser i smältverk. Skattebefrielse för dessa processer bör åtnjutas för det skattepliktiga material som är erforderligt för processen och den värmealstring som uppstår i samband därmed. Däremot bör skattebefrielse inte medges för det bränsle som inte är erforderligt för smältprocesserna.

6.6.2 De särskilda nedsättningsreglerna i LSE

Bakgrund

Utöver de ovan delvis redovisade mer allmängiltiga reglerna om skattebefrielse finns i LSE även två särskilda nedsättningsregler vars syfte är att begränsa skatteuttaget för de företag som är särskilt energiintensiva. Dessa utgörs av den s.k. 0,8-procentsregeln och den s.k. 1,2-procentsregeln. Reglernas funktion redovisas nedan.

0,8-procentsregeln

Regeln återfinns i 9 kap. 9 § LSE och kan tillämpas av företag som förbrukar bränsle i tillverkningsprocessen i industriell verksamhet, vid växthusuppvärmning i yrkesmässig växthusodling och i yrkesmässig jordbruks, skogsbruks- eller vattenbruksverksamhet. Dessa näringar är de som anges i 6 a kap. 1 § 9–11 LSE. Samtliga skattepliktiga bränslen omfattas av bestämmelsen. Den omfattar dock inte skatt på bränsle som förbrukats för drift av motordrivna fordon. Regeln innebär att den del av skatten som överstiger 0,8 procent av ett företags försäljningsvärde sätts ned till 24 procent av koldioxidskattenivån. För råttolja sker nedsättningen utifrån energiskattenivån eftersom koldioxidskatt inte utgår

¹¹ Mål C-240/01 Kommissionen mot Tyskland, REG 2004, s. 0000.

på råttallolja. Nedsättning med stöd av regeln får inte medföra att gemenskapens minimiskattesatser underskrids. Sverige har genom beslut den 12 mars 2001 medgivits undantag enligt artikel 8.4 i mineraloljedirektivet att tillämpa 0,8-procentsregeln. Tillåtelsen, som numera följer av artikel 11.1 samt bilaga II till energiskattedirektivet, löper ut den 31 december 2006. För tid därefter måste Sverige anpassa nedsättningsregeln till energiskattedirektivets regler, se artikel 17.1 a) sista stycket. I statsstödshänseende har åtgärden bedömts utgöra ett tillåtet statsstöd med motiveringen att det följer miljöriktlinjerna.¹² Nuvarande statsstödsgodkännande löper ut den 31 december 2005.

1,2-procentsregeln

Den här regeln är inte intagen i själva LSE utan återfinns i en övergångsbestämmelse till lagen, vars giltighetstid, efter att ha förlängts vid flera tillfällen, löper ut den 31 december 2005.¹³ Regeln avser nedsättning av koldioxidskatt på andra bränslen än mineraloljor, dvs. kol och naturgas och kan endast tillämpas av företag som framställer produkter av andra mineraliska ämnen än metaller, dvs. cement-, kalk-, sten- och glasindustrin. Bestämelsen begränsar skattebelastningen på de aktuella bränslena till 1,2 procent av försäljningsvärdet. Nedsättningen får dock inte medföra att gemenskapens minimiskattesatser underskrids.¹⁴ Det bör dock poängteras att miniskattesatserna för såväl kol som olja är förhållandevis låga.¹⁵ 1,2-procentsregeln infördes i syfte att för vissa företag lindra övergången till en högre skattenivå samt att ge dessa företag en möjlighet att anpassa sig efter de nya reglerna. I statsstödshänseende har kommissionen bedömt att åtgärden inte utgör ett statligt stöd.¹⁶

¹² Kommissionens beslut den 18 februari 2004 i ärende N 497/2003.

¹³ Se prop. 2004/05:1.

¹⁴ Regeln var tidigare en takregel men har i och med energiskattedirektivets ikraftträdande ändrats så att nedsättningen inte understiger de sedan den 1 januari 2004 tillämpliga minimiskattesatserna för kol och naturgas (jfr prop. 2003/04:1, s. 219).

¹⁵ För yrkesmässig användning är minimiskattesatserna för naturgas 54 kronor per 1 000 m³ och för kol 38 kronor per 1 000 kg (omräknat enligt officiella valutakurser den 1 oktober 2004). För icke yrkesmässig användning uppgår miniskattesatserna till de dubbla beloppen av de nu redovisade.

¹⁶ Se not 12.

Förslag

Utredningens förslag: De särskilda nedsättningsreglerna skall gälla även beträffande den beskattningsbara delen av avfallet.

För att uppnå en likabehandling med övriga fossila bränslen krävs att de ovan redovisade nedsättningsreglerna även tillämpas på den nya skattepliktiga produkt som nu förs in i LSE. Därvid är 0,8-procentsregeln en generell regel som omfattar de flesta skattepliktiga bränslen vid användning i tillverkningsprocessen i industriell verksamhet. Det är därför naturligt att låta denna regel även omfatta de skattepliktiga avfallsfraktionerna.

Däremot tillämpas 1,2-procentsregeln endast inom cement-, kalk-, sten- och glasindustrin varför frågan måste ställas om det är befogat att låta denna regel omfatta även de skattepliktiga avfallsfraktionerna. Vid denna bedömning beaktar utredningen att just dessa bränslen i stor utsträckning förekommer inom bland annat cementindustrin. Detta innebär att 1,2-procentsregeln bör omfatta även dessa bränslen för att motverka att en snedvridning till förmån för kol och naturgas uppkommer.

Nedsättning bör kunna ske till 1,2 procent om skatten överstiger 1,2 procent. Någon minimiskattesats finns således inte att beakta vad beträffar nedsättningen av skatten på avfall. Om regeringen vid en anpassning av LSE till energiskattedirektivet skulle välja att inte utnyttja det s.k. mineralogiska undantaget (se 6.11 nedan) bör denna bedömning dock omprövas. Det bör noteras att lagregeln genom sin utformning redan täcker det nya bränslet om infogas i LSE. Någon komplettering av bestämmelsen i enlighet med vad som gjorts beträffande naturgas och kol är inte nödvändig eftersom det inte finns någon minimiskattenivån för det nya bränsleslaget.

6.6.3 Avdrag vid begränsning av koldioxidutsläpp m.m.

Begränsning av koldioxidutsläpp

En av de regler som kommer att gälla för den nya skattepliktiga produkten är den enligt vilken avdrag medges för koldioxidskatt om någon, i samband med förbrukning av annat bränsle än sådant som beskattas som bensin, har begränsat utsläppen av koldioxid (9 kap. 4 § LSE). Avdrag medges i förhållande till hur mycket ut-

släppet har minskat. Regeln infördes trots att det inte bedömdes finnas några ekonomiskt rimliga möjligheter att avskilja koldioxid ur förbränningsgaser. Införandet motiverades med att regeln i vart fall utgör ett incitament att utveckla tekniken mot kostnads-effektiva åtgärder för att minska koldioxidutsläppen (se prop. 1989/90:111, s. 153). Avdragsbestämmelsen har emellertid kommit att tillämpas,¹⁷ vilket föranlett Skatteverket att utfärda allmänna råd beträffande regelns tillämpning. Därvid föreskrivs att återbetalning endast bör medges för koldioxid som avskiljts ur rökgaserna. Askans innehåll av oförbränt bränsle bör således inte medföra återbetalning. Även bindning i växter bör i princip ge rätt till återbetalning. Om förbränningsgaser leds genom växthus anses schablonmässigt, såvitt inte annat visas, att utsläppet av koldioxid från det bränsle som alstrar gaserna begränsas med 14 procent.¹⁸ Enligt Skatteverket rör det sig för närvarande om cirka 25 tomat-/gurkodlare som årligen söker om återbetalning med stöd av denna bestämmelse. Även om det sålunda i dag inte tycks ha någon praktisk betydelse kommer denna regel att vara tillämplig även vid förbränning av skattepliktigt avfall.

6.7 Förändringar i kraftvärmebeskattningen

6.7.1 Bakgrund

Allmänt om el- och värmeframställning

Med *kraftvärmeverk* avses vanligen en anläggning avsedd för samtidig produktion av el och värme där båda produkterna nyttiggörs. I ett *kondenskraftverk*, som kan använda liknande teknik som ett kraftvärmeverk, tas däremot endast elen tillvara och värmen blir spillvärme som kyls bort till vatten eller luft.

I kraftvärmeproduktionen används såväl fossila bränslen som biobränslen och avfall. Ett kraftvärmeverk som baseras på ångkraftsprocessen brukar ibland kallas *mottrycksanläggning* eller, om den är en del av en industrianläggning, industriellt mottryck.

I ett (fjärr-) värmeverk (kallas företrädesvis *hetvattenpanna*) produceras endast värme och alltså inte någon el.

¹⁷ Regeringsrätten har medgivit kompensation för begränsning av koldioxidutsläpp i ett fall där förbränningsgaser leddes genom ett växthus och koldioxid togs upp av gurkor (Regeringsrättens dom den 15 maj 1998 i mål nr 2774-1996).

¹⁸ Riksskatteverkets allmänna råd om beskattning av bränslen enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi (RSV 2002:18).

Miljövinster med kraftvärmeproduktion

I ett kraftvärmeverk utnyttjas spillvärmen från elproduktionen som fjärrvärme. Mottryckskraft fungerar på motsvarande sätt, men värmen utnyttjas i industriprocesser. Kraftvärme och industriellt mottryck innebär därför ett väsentligt bättre resursutnyttjande än kondenskraft, där värmen inte tas tillvara. Genom sin högre verkningsgrad ger produktion i kraftvärmeverk således stora miljöfördelar jämfört med elproduktion i konventionella kondenskraftverk och separat värmeproduktion i hetvattencentraler. Vanligen innebär kraftvärmeteknik att förbrukningen av bränslen minskar med 20–30 procent, jämfört med att elenergin och värmen hade producerats var för sig.

Kraftvärmebeskattningen

Från och med den 1 januari 2004 gavs kraftvärmeverken avsevärt gynnsammare beskattningsregler än tidigare genom att den s.k. industriskattesatsen infördes även för kraftvärmen (se prop. 2003/04:1, s. 217, bet. 2003/04:SkU28, rskr. 2003/04:188).¹⁹ Den lindrigare beskattningen har prövats av kommissionen och bedömts vara i överensstämmelse med statsstödsreglerna.²⁰ Det erhållna statsstödsgodkännandet löper ut den 31 december 2005.²¹

I tabell 6.6 nedan ges en schematisk redovisning av beskattningen av el- respektive värmeproduktion. Tillsammans med de skattesatser som redovisas i tabell 6.4 utvisar figuren klart att det är mycket gynnsamt att komma i fråga för tillämpning av de särskilda beskattningsregler som gäller för kraftvärmen.

¹⁹ Tidigare gynnades kraftvärmeverk i beskattningen såtillvida att skattebefrielse medgavs med 50 procent av energiskatten.

²⁰ Kommissionens beslut den 11 juni 2003 i ärende N 726/2002.

²¹ Det relativt korta godkännandet kan förklaras med att statsmakterna, i vart fall vid tidpunkten för notifieringen, hade inställningen att förändringarna var temporära i avvaktan på att ett nytt energiskattsystem kunde träda i kraft (jfr prop. 2002/03:1, s. 184 f.).

Tabell 6.6. Schema över beskattning av bränslen som används för el- och värmeproduktion

Produktion av:	Kraftvärme (såväl inom som utom industrin)	Annan värmeproduktion inom industrin [*]	Värmeverk	Kondenskraftverk
Värme	0 % energiskatt 21 % koldioxidskatt	0 % energiskatt 21 % koldioxidskatt	100 % energiskatt 100 % koldioxidskatt	---
El**	0 % energiskatt 0 % koldioxidskatt	---	---	0 % energiskatt 0 % koldioxidskatt

^{*} Gäller även vid externa värmeleveranser till tillverkningsindustrin.

^{**} Vid samtidig produktion av el- och värme i en kraftvärmeanläggning gäller befrielse från såväl energi- och koldioxidskatt på det bränsle som används för elproduktion. Skatteverket anser dock att 3 % av tillfört bränsle vid kondenskraftproduktion och 1,5 % av tillfört bränsle, som hänförs till elproduktionen i ett kraftvärmeverk skall beskattas som intern förbrukning och är därmed beskattningsbart med energiskatt och koldioxidskatt.

Såsom framgår av tabellen ovan medges skattebefrielse på bränslen som förbrukats för värmeproduktion i en kraftvärmeanläggning med hela energiskatten och 79 procent av koldioxidskatten. För råttallolja medges skattebefrielse med ett belopp som motsvarar den energiskatt och 79 procent av den koldioxidskatt som tas ut på lågbeskattad olja.

En förutsättning för skattebefrielse är att el- och värmeproduktionen sker integrerat och samtidigt, dvs. att produktionen sker i en sammanhållen process och att förhållandena vid varje tillfälle är avgörande.

I fråga om bedömningen av om framställningen av elkraft och värme har tillräcklig omfattning uttalade skatteutskottet i samband med bestämmelsens tillkomst att hänsyn bör kunna tas till vald produktionsteknik och andra omständigheter som är av betydelse (SkU 1990/91:26). Dåvarande Riksskatteverket (numera Skatteverket) har tolkat utskottets uttalande och givit vissa rekommendationer kring tillämpningen av bestämmelsen (RSV Ip 1993:1,

s. 15). Dessa rekommendationer har senare förts över till *Riksskatteverkets allmänna råd om beskattning av bränslen enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi* (RSV 2002:18). I dessa råd redovisas således de krav som Skatteverket i energieffektivitets-hänseende anser bör ställas på en kraftvärmeanläggning för tillämpning av den särskilda skattesatsen för kraftvärme.

Vid samtidig produktion av skattepliktig elektrisk kraft och värme bör båda produkterna framställas och nyttiggöras i mer än obetydlig omfattning för att avdrag skall medges för halva energiskatten. När man gör bedömningen av om framställningen av elektrisk kraft respektive värme har tillräcklig omfattning bör hänsyn kunna tas till vald produktionsteknik och andra omständigheter.

Vid produktion av kraftvärme genom mottrycksteknik bör elproduktionen anses ske i mer än obetydlig omfattning om förhållandet mellan el- och värmeproduktionsförmågan (alfavärdet) uppgår till minst 0,20 om värmen i huvudsak nyttiggörs i form av hetvatten. Med el- och värmeproduktionsförmåga bör förstås det konstruktivt högsta möjliga alfavärdet och inte vad som produceras momentant. Om värmen i stället i huvudsak nyttiggörs i form av ånga bör alfavärdet uppgå till minst 0,05 för att avdrag skall kunna medges.

Genom dessa allmänna råd ställs således vissa krav på nivån på elproduktionen i kraftvärmeverken för att den lägre skattenivån skall vara tillämplig. Angående tillämpningen av dessa allmänna råd har Skatteverket upplyst att de i praktiken inte tillämpas, i vart fall såtillvida att de inte ligger till grund för att vägra skattebefrielse. De är dock alltså gällande.

Kraftvärmedirektivet

Det är naturligtvis inte endast i Sverige som fördelarna med kraftvärmeproduktion har uppmärksammats. Inom EU antogs den 11 februari 2004 det s.k. kraftvärmedirektivet (2004/8/EG).²² Syftet med direktivet är att underlätta etablering och drift av kraftvärmeverk för att spara energi och motverka klimatförändringar. I den grönbok om trygg energiförsörjning som kommissionen lade fram år 2000 konstaterades att unionen konsumerar allt mer energi och att andelen importerad energi är stigande. Eftersom potentialen att producera kraftvärme på det

²² Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG av den 11 februari 2004 om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden för energi och om ändring av direktiv 92/42/EEG (EUT L 52, 21.2.2004, s. 50).

befintliga värmeunderlaget är betydligt större än vad som i dag utnyttjas inom unionen ser man kraftvärmens som en viktig faktor i strävan att effektivisera energianvändningen, öka försörjningstryggheten och minska utsläppen av koldioxid. Därutöver leder en ökad andel kraftvärme till andra fördelar såsom en ökad konkurrens mellan producenter och minskade elnätförluster eftersom anläggningarna ofta ligger nära förbrukarna på nätet. Direktivet ålägger medlemsstaterna att stödja kraftvärmens ekonomiskt på kort och medellång sikt, så länge de externa kostnaderna inte är internaliserade i energipriset. Direktivet utgör ett ramverk för främjande och utveckling av kraftvärme och ett viktigt medel för att de nationella stödsystemen skall fungera på ett harmoniserat sätt både ekonomiskt och administrativt. I dag existerar en mängd olika stödmekanismer som t.ex. investeringsstöd, skattebefrielser eller skattereduktion, gröna certifikat och direkta prisstöd. För att stödet till kraftvärme skall grundas på de primärenergibesparingar som uppstår vid kraftvärmedrift måste man tillämpa kriterier på energieffektivitet. Endast högeffektiv kraftvärme bör kunna bli föremål för de aktuella stöden och kriteriet för att få betecknas som högeffektiv är att energibesparingarna till följd av den kombinerade produktionen uppgår till minst 10 procent jämfört med separat produktion av el och värme. För att göra det möjligt för producenterna att påvisa att den el de säljer har producerats genom högeffektiv kraftvärme skall medlemsstaterna säkerställa att ursprungsgarantier kan lämnas på begäran av producenten. Medlemsstaten skall utse oberoende behöriga organ som kan intyga att driftsvillkoren i kraftvärmeverk är sådana att de uppfyller kriterierna. Medlemsstaterna skall senast den 21 februari 2006 ha implementerat de bestämmelser i lagar som krävs för att följa direktivet om främjande av kraftvärme. För svenskt vidkommande utreder Fjärrvärmeutredningen (N 2003:03) för närvarande lämpliga former för att i svensk lagstiftning uppfylla de krav som direktivet ställer.²³

²³ Fjärrvärmeutredningen har följande direktiv: dir. 2002:160, dir. 2003:77, dir. 2003:138, dir. 2004:58 och dir. 2004:130.

6.7.2 Överväganden

Såvitt utredningen kunnat utröna är det i dag inte särskilt vanligt att kraftvärme "konstrueras" genom påhäng av en turbin eller liknande i syfte att få del av de gynnsammare reglerna för beskattningen av insatta bränslen. Genom att inkludera avfallet i energibesiktningen kommer det emellertid att uppstå ett mycket stort incitament att styra de avfallsfraktioner som skall förbrännas till en kraftvärmeanläggning, alternativt att åstadkomma att den egna anläggningen uppfyller kriterierna för att betraktas som kraftvärme. Vidare finns det, för den som planerar att bygga en förbränningsanläggning, all anledning att se till att anläggningen i beskattningshänseende klassificeras som en kraftvärmeanläggning. Eftersom det i dag i skattelagstiftningen saknas kriterier för att skilja mindre effektiv kraftvärme från mera effektiv kraftvärme finns det en risk för att avfallsförbränningskollektivet – allt annat lika – bygger lågeffektiv kraftvärme endast i syfte att tillgodogöra sig den lägre skattenivån. Utredningen ställer sig därvid mycket tveksam till om Skatteverkets allmänna råd i konstitutionellt hänseende utgör ett legalt hinder mot att erbjuda även mindre effektiv kraftvärme den lägre beskattningen. Då utredningen nu föreslår att det fossila avfallet skall beskattas uppkommer mer eller mindre ett uttalat behov av att tydligt lagreglera förutsättningarna för att komma ifråga för den lägre beskattningen. Beträffande denna fråga har vi under arbetets gång fört en löpande dialog med Fjärrvärmeutredningen och dess kansli. Dialogen har förts framförallt i syfte att klargöra den ungefärliga räckvidden av respektive utrednings förslag.

Ett grundläggande övervägande är om förslaget på skärpta regler för kraftvärmebesiktningen endast skall omfatta avfallsförbränning eller om utredningen skall föreslå att reglerna ändras generellt. Det kan ifrågasättas om statsstödsreglerna skulle kunna acceptera olika beskattningsnivåer inom kraftvärmen endast med avseende på vilket bränsle som används. Såvitt utredningen kan bedöma skulle det i vart fall bli svårt att med framgång argumentera för en sådan lösning. Mot bakgrund härav finner utredningen att kraven för att komma i fråga för den lägre skattenivån skall ha en generell utformning. Även om förslaget i denna del möjligen skulle kunna hävdas ligga utanför utredningens uppdrag gör vi ändå bedömningen att utredningsdirektiven erbjuder sådana frihetsgrader att de i vart fall inte omöjliggör för utredningen att lägga

detta förslag. I synnerhet när förslaget bidrar till att förstärka styrningen mot flera relevanta miljömål.

En lämplig utgångspunkt är därvid att den lägre skattenivån endast skall vara tillämplig om kraftvärmeproduktionen definitionsmässigt är särskilt effektiv, dvs. uppfyller vissa särskilda krav på effektivitet. Genom denna distinktion klargörs att det för skattebefrielse inte endast är tillräckligt att värme och el produceras samtidigt utan även att vissa krav ställs på produktionens effektivitet. Inom Fjärrvärmeutredningen diskuteras huruvida ett krav på högeffektiv kraftvärme skall gälla som ytterligare villkor för skattenedsättning.

Effektiviteten i kraftvärmeverk kan presenteras på olika sätt; *alfavärdet/elutbytet* (förhållandet mellan elproduktion och värmeproduktion, *elverkningsgrad* (förhållandet mellan elproduktion och bränsleförbrukning) samt *energieffektivisering jämfört med separat produktion av el och värme* t.ex. enligt kraftvärmedirektivet. Utredningen anser att en skatt som syftar till miljöförbättring genom effektivare användning av råvaror och energi inte under några förhållanden får premiera tekniska lösningar som innebär större värmeförluster, t.ex. med rökgaserna. Därvid är den egna anläggningens förmåga att omvandla bränsle till el en parameter som är entydig, relevant och lätt att verifiera. En elverkningsgrad vid passande nivå synes därför väl lämplig att använda såsom skiljelinje i beskattningen. Hittills synes dock beskattningen ha använt sig av s.k. alfavärden och det kan vara lämpligt att i ett inledningsskede endast lagfästa de krav som Skatteverket redovisar i sina allmänna råd om att alfavärdet skall uppgå till minst 0,2. Med el- och värmeproduktionsförmåga bör, liksom vad som anges i Skatteverkets allmänna råd, förstås det konstruktivt högsta möjliga alfavärdet och inte vad som produceras momentant. Kravets utformning på längre sikt bör dock diskuteras utifrån det ovan anförda.

Eftersom avfallsförbränning generellt sett är storskalig gör utredningen bedömningen att de förändringar som föreslås i tillräcklig omfattning styr ut- och nybyggnad av avfallsförbränningen mot kraftvärme i allmänhet och mot effektiv kraftvärme i synnerhet. Några särskilda förslag läggs inte beträffande hur mer effektiv småskalig kraftvärme och mikrokraftvärme skall främjas. Utredningen förutsätter i stället att Fjärrvärmeutredningen kommer att ta upp och analysera dessa mindre

anläggningar med avseende på bland annat de krav som ställs i kraftvärmedirektivet (jfr utredningens direktiv, dir. 2004:58).

6.7.3 Förslag

Utredningens förslag: Såsom krav för skattebefrielse för bränsle som används för värmeproduktion vid samtidig produktion av värme och skattepliktig elektrisk kraft skall gälla att kraftvärmeanläggningen uppfyller kraftvärmedirektivets kriterier för högeffektiv kraftvärme. Därutöver skall det krav om ett lägsta alfavärde om 0,2 som ges i Skatteverkets allmänna råd föras in i LSE.

I enlighet med vad som diskuteras inom Fjärrvärmeutredningen finner vi det lämpligt att i LSE foga in ett krav på att en kraftvärmeanläggning skall uppfylla kraftvärmedirektivets kriterier för högeffektiv kraftvärme för att komma ifråga för skattebefrielse. Vad beträffar de referensvärden som behövs för beräkning av högeffektiv kraftvärme ankommer det på Fjärrvärmeutredningen att bedöma om nationella sådana skall införas, eller om kommissionens harmoniserade referensvärden skall avvaktas.

Genom att inkludera den nya skattepliktiga produkten i LSE och det därigenom breddade tillämpningsområdet för kraftvärmebeskattningen är det vidare naturligt att låta Skatteverkets krav på ett alfavärde om 0,2 komma till uttryck i lagen i stället för i allmänna råd. Det kan dessutom anmärkas att det ytterst rör sig om en skattelagstiftning och att därmed även konstitutionella krav talar för en lagreglering. Utredningen föreslår därvid att samma kriterium, alfavärde lika med 0,2, skall gälla vare sig värmen används i form av varmvatten eller ånga. Det kriterium med alfavärdet lika med 0,05 som Skatteverket anger i fall då värmen utnyttjas i form av ånga uppfyller inte kraftvärmedirektivets kriterium för högeffektiv kraftvärme. Eftersom det finns avfallsförbränningsanläggningar med 28 procent elutbyte (alfavärde 0,45) finner utredningen att ett krav på alfavärde 0,2 är en så pass lågt satt gräns att även anläggningar som levererar ånga normalt kan uppfylla detta.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen således att LSE kompletteras dels med ett krav på att en kraftvärmeanläggning skall

uppfylla kraftvärmedirektivets kriterier för högeffektiv kraftvärme, dels med ett krav på ett alfavärde om minst 0,2. Till detta bör läggas att dessa kravs utformning bör övervägas vidare utifrån bland annat resultaten av Fjärrvärmeutredningens arbete och det fortsatta arbetet inom denna utredning.

6.8 Särskilt om farligt avfall

6.8.1 Bakgrund

Vissa typer av avfall som klassificeras som farliga destrueras i dag genom förbränning vid hög temperatur. Denna behandling är ofta den ur miljösynpunkt lämpligaste behandlingsmetoden. Verksamheten är hårt reglerad och kräver tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken. Tillståndet kan reglera tekniska villkor för utsläpp och vilka avfallsslag som får förbrännas. Tillståndet för med sig strikta kontrollprogram för utsläpp av olika ämnen, tillsyn, egenkontroll etc. varför denna typ av destruktion är mycket kostsam.

En betydande del av det organiska farliga avfallet har fossilt ursprung. Det rör sig t.ex. om förorenade lösningsmedel, färgavfall, oljeslam, kemikalieavfall, jord förorenad av olja, bekämpningsmedel och PCB. Genomgående för dessa avfallstyper är att de inte består av rena fraktioner utan ofta är en blandning av vatten, oorganiskt material och material med fossilt ursprung. Plast- och gummi är normalt inte farligt avfall, men det kan förekomma plaster i visst avfall såsom t.ex. kasserad och kontaminerad processutrustning från kemikalietillverkning, kontaminerat emballage, PCB-förorenad kabel samt riskavfall.

Vid utformningen av avfallsskattemodellen redogör vi i avsnitt 7.7.6 för vår bedömning kring ett eventuellt undantag för farligt avfall. Den bedömningen görs med utgångspunkt i avfallsskattemodellens övergripande syften, nämligen minskad uppkomst av avfall samt ökad materialåtervinning. Vid en bedömning av om ett undantag krävs enligt den modell som nu diskuteras, nämligen energiskattemodellen, gör sig även andra överväganden gällande. Det grundläggande syftet bakom energibeskattningen är att beskatta fossila energislag när de används för uppvärmningsändamål (och motordrift). En ökad materialåtervinning är i energiskattemodellen således att betrakta som en positiv effekt av en likformig energibeskattnings. Under sina överväganden har

utredningen beaktat den probleminventering som gjordes av 2001 års avfallsskatteutredning.²⁴

6.8.2 Överväganden

I linje med LSE:s systematik (och energiskattedirektivets) skall beskattning ske när ett bränsle används för uppvärmningsändamål. Häremot står i viss mån den s.k. Polluter Pays Principle enligt vilken den som förbränner något, oavsett vad detta är, skall betala för de utsläpp som verksamheten ger upphov till. I annat fall innebär det rent krasst att någon annan får betala, allt under förutsättning att utsläppen kan antas vara förenade med kostnader i form av skador på miljö och hälsa eller kostnader för rening och återställande.

Utredningen har bedömt att avfallsförbränning i Sverige *generellt* sett är fråga om att förbränningen sker för uppvärmningsändamål och alltså inte för kvittblivning. Detta gäller således generellt men frågan ställs på sin spets när det gäller det farliga avfallet, och kanske särskilt vad gäller det farliga avfall som måste förbrännas på särskilt sätt och i särskild anläggning för att destrueras. Det farliga avfallet karakteriseras också av att förbränning i många fall uttalat är den bästa behandlingsmetoden och i några fall t.o.m. av att förbränning är ett lagkrav. Vid sådana förhållanden kan det finnas anledning att överväga huruvida förbränning av farligt avfall bör bli föremål för en särreglering inom ramen för LSE. Om man därutöver kan säga att förbränning av farligt avfall huvudsakligen handlar om destruktion (kvittblivning) och således inte om uppvärmning ligger det dessutom utanför LSE:s art och funktion att beskatta detta avfall. Vid en sådan bedömning *bör* ett undantag formuleras för att inte rubba systematiken i LSE.

I vissa fall ger dock destruktionen, dvs. det huvudsakliga ändamålet för förbränningen, stora möjligheter till energiutvinning i form av värme och el, vilken också i många fall kan ses som ett effektivt utnyttjande av det farliga avfallets energiinnehåll. Frågan är då om detta skall beaktas vid bestämmande av vad som är skattepliktigt enligt LSE. Ur *avfallssynpunkt* tydliggörs gränserna mellan s.k. bortskaffande och energiåtervinning i EG-domstolens

²⁴ Skatt på avfall idag – och i framtiden (SOU 2002:9), s. 201 f.

domar i målen C-228/00 och C-458/00.²⁵ Skiljelinjen mellan dessa begrepp såsom de kan utläsas av domarna består i vilken typ av anläggning som avfallet förbränns i. Härvid uttalas att förbränning vid en anläggning som utformats för bortskaffande av avfall inte kan anses ha avfallsåtervinning som huvudsyfte, även om det vid förbränningen vidtas åtgärder för att återvinna all, eller en del av den värme som genereras vid förbränningen.

6.8.3 Förslag

Utredningens förslag: Farligt avfall som förbränns i en anläggning vars huvudsakliga syfte är att destruera farligt avfall skall anses ha tagits i anspråk för annat ändamål än uppvärmning. I enlighet härmed skall vare sig energiskatt eller koldioxidskatt tas ut vid förbränning.

Enligt utredningens bedömning finns det fog för att anse att det farliga avfall som förbränns i anläggningar, vilka särskilt konstruerats i huvudsakligt syfte att destruera farligt avfall inte används för uppvärmningsändamål. Ett skatteuttag skulle i de fallen stå i strid med syftet bakom LSE. Ett undantag måste därför formuleras. En avgränsning skulle kunna bestå i att endast anläggningen som sådan undantogs från beskattning. En nackdel med en sådan avgränsning är att det skulle kunna få till följd att även annat avfall förs in till anläggningen i syfte att undvika skatt. Undantaget behöver således avgränsas ytterligare. En rimlig avgränsning är att låta undantaget endast avse farligt avfall. Eftersom undantaget begränsas till att avse anläggningar som konstruerats i huvudsakligt syfte att destruera farligt avfall kommer industrins interna förbränning av internt producerat farligt avfall normalt sett inte att omfattas av undantaget, eftersom dess förbränning är en del i den industriella tillverkningsprocessen och som sådan får anses ske för uppvärmningsändamål. Inte heller industrins förbränning av externt producerat avfall kommer att omfattas av undantaget. Detta är rimligt dels p.g.a. att avfallet här konkurrerar med andra skattepliktiga bränslen, dels p.g.a. att det här som utgångspunkt är fråga om att avfallet används för

²⁵ Mål C-228/00 Kommissionen mot Tyskland, REG 2003, s. I-1439. och mål C-458/00 Kommissionen mot Luxemburg, REG 2003, s. I-1553.

uppvärmningsändamål. Om en industri uppför en separat förbränningsanläggning i syfte att destruera farligt avfall skall givetvis även den anläggningens förbränning av farligt avfall undantas beskattning.

En befarad konsekvens av förslaget är att industrin försöker styra det avfall som uppkommer inom industrin till en skattebefriad anläggning. Det är dock föga troligt att så sker eftersom mottagningsavgifterna vid en sådan särskilt konstruerad anläggning är så pass höga, därtill kommer transportkostnader m.m.

Undantagets förenlighet med statsstödsreglerna diskuteras under avsnitt 6.10 nedan.

6.9 Beskattningsförfarandet

6.9.1 Beskattningsförfarandet för punktskatter i allmänhet

Den nya skattepliktiga produkten skall träffas av energiskatt och koldioxidskatt. Dessa skatter är s.k. punktskatter, vilka sedan den 1 januari 2003 är infogade i skattekontosystemet. Förfarandet hanteras gemensamt med stöd av reglerna i skattebetalningslagen (1997:483, SBL). Vid ett införande av den nya skattepliktiga produkten i LSE finns det inte anledning att i någon nämnvärd utsträckning frångå vad som gäller för övriga energi- och punktskatter. Den enda större skillnaden är sannolikt att skatteplikten för den nya skattepliktiga produkten är knuten till dess användning som bränsle och inte till dess egenskaper såsom produkt betraktat. Denna skillnad som har sin grund i praktiska överväganden spelar sannolikt inte någon avgörande roll för möjligheterna till ett effektivt beskattningsförfarande.

Enligt reglerna i 10 kap. SBL skall den skattskyldige varje månad inkomma till Skatteverket med en punktskattedeklaration. Härvid skiljer sig LSE från lagen (1999:673) om skatt på avfall enligt vilken deklaration skall ske kvartalsvis. Av 10 kap. 17 b § SBL framgår att en punktskattedeklaration, utöver bland annat skattens netto- och bruttobelopp även skall ta upp de *ytterligare uppgifter* som behövs för beräkning och kontroll av punktskatt. Om en tillförlitlig beräkning inte kan göras på grundval av tillgängliga uppgifter kan skatten bestämmas efter vad som framstår som

skäligt, s.k. skönsbeskattning (se 21 kap. SBL jämfört med 11 kap. 19 § samma lag).

6.9.2 Närmare om skattens beräkning och skatteuttaget

Några bakgrundsfrågor

Utredningen har, såsom framgår ovan, stannat för att låta avfall och andra – i dag icke skattepliktiga – materials *innehåll av fossilt kol* vara det som grundar skatteplikt. Av praktiska skäl har utredningen låtit bli att knyta den nya skattepliktiga produkten till en avfallsdefinition. Skatten skall tas ut på avfallets procentuella innehåll av fossilt kol beräknat på dess vikt. Det är alltså viktprocenten som kommer att avgöra skatteuttaget för de fall det är blandade fraktioner som förbränns. I detta hänseende skiljer sig avfallet från övriga skattepliktiga bränslen eftersom det har den egenskapen att det ofta är uppblandat med skattefria fraktioner. För att åstadkomma en god beskattningsfunktion och ett korrekt skatteuttag krävs goda rutiner. För att klargöra hur dessa rutiner bör se ut diskuteras i det följande några grundläggande frågeställningar.

Skall skatten tas ut beroende på avfallets utsläpp av koldioxid, eller beroende på avfallets innehåll av fossilt kol?

Den skattepliktiga produkten är avfallets innehåll av fossilt kol. I LSE:s systematik ligger att det är bränslena som beskattas och inte de utsläpp de ger upphov till (detta förutsätts emellertid ske indirekt genom att bränslenas respektive koldioxidskattesats sätts på grundval av bränslets kolinnehåll, och alltså i en förlängning dess utsläpp). Detta motsvarar också den metod som utredningen använt sig av ovan för att bestämma koldioxidskattesatsen till 3 337 kronor per ton.

Om alternativet utsläppsskatt valdes skulle ett naturligt angreppssätt i stället vara att helt enkelt beskatta varje kilo koldioxidutsläpp med 91 öre.²⁶ En riktig beskattning enligt en sådan modell kräver kontinuerligt mätning i rökgaserna. Det kan ifrågasättas om man bör göra ett sådant avsteg för ett enskilt

²⁶ Vid beräkningen av koldioxidskattesatserna utgår statsmakterna f.n. från 91 öre per kilo.

bränsle inom ramen för den generella struktur som LSE erbjuder. För att överhuvudtaget överväga ett sådant alternativ krävs också att det finns tillgång till fullgoda mätmöjligheter.

Vilka möjligheter finns det att bestämma avfallens andel av fossilt kol?

Det finns i dag några olika metoder för att bestämma andelen fossilt kol i en avfallsfraktion. Flera av metoderna behandlas av den tekniska kommittén TC 343 "Solid recovered fuels" på uppdrag av den Europeiska standardiseringskommitténs (CEN).²⁷ Ett inslag i kommitténs arbete är att ta fram standardmetoder för att avgöra mängden biomassa i ett återvunnet bränsle. En metod som diskuteras är att genomföra plockanalyser och utgå från dessa. En annan metod baserar sig på selektiv upplösning av materialet. Ytterligare en metod som behandlas är den s.k. C-14 metoden, som från början är en naturvetenskaplig metod som används till att datera organiskt material. Angående C-14 konstaterar kommittén att det ännu inte är en metod för standardisering. Man konstaterar dock att metoden kan utvecklas så att den kan läggas till i senare revisioner.

Vilka tekniska möjligheter finns det i dag att mäta fossilt kol i rökgasutsläppen?

Såvitt utredningen kunnat utröna finns det i dag inte någon officiellt standardiserad metod för att mäta fossilt kol i rökgaser och det dröjer i vart fall ett par år innan en sådan metod är utvecklad. Detta innebär att det knappast går att använda sig av sådana mätresultat som *grund* för beskattningen. En helt annan fråga är om det finns någon metod som uppfyller tillräckliga krav på tillförlitlighet för att kunna användas som *ett hjälpmedel* för beskattningen. För att belysa vilka möjligheter som det i dagsläget finns att mäta förekomsten av fossilt kol i rökgaserna har utredningen inhämtat en konsultrapport från METLAB miljö AB (se bilaga 8).²⁸ I korthet framgår av rapporten att det redan i dag finns goda möjligheter att ta ut representativa koldioxidprov, t.ex. som medelvärde under en vecka, vilka sänds till laboratorium för

²⁷ Se bl.a. skrivelsen *Solid recovered fuels – Methods for the determination of biomass content*, CEN/TC 343 N 118 WI 00343005, 2005-01-25 (draft).

²⁸ *Mätmetod för fossilt kol*, METLAB miljö AB, 2005-02-25.

bestämning. Resultaten kan sedan användas till stöd för såväl Skatteverkets kontroll som de skattskyldigas möjlighet att styrka lämnade uppgifter.

Skall allt avfall innehållsdeklareras eller kan det bli aktuellt att tillämpa schabloner för visst avfall?

Som utgångspunkt bör gälla att de skattskyldiga skall deklarerat innehåll i det avfall som förbränns med avseende på dess innehåll av fossilt avfall, dvs. företrädesvis dess innehåll av plast (och gummi). En stor mängd avfall kan dock inordnas i kategorin blandat kommunalt avfall. För denna kategori skulle det innebära en förenkling för såväl Skatteverket som de skattskyldiga om en schablon fick tillämpas. I ett inledningsskede kan en lämplig schablon för kolinnehållet i en fraktion blandat kommunalt avfall sättas till fjorton procent.²⁹ Detta innebär att en fiktiv skattesats för ett ton blandat avfall där den fossila delen har ett kolinnehåll om 90 procent uppgår till 439 kronor ($3\,487 \text{ kr} \times 14 \% \times 90 \%$) när avfallet förbränns i ett värmeverk. Det är dock inte nödvändigt att ange nivån på denna schablon i lagtexten utan vi anser att det är tillräckligt att grunderna för skatteuttaget, dvs. innehållet av fossilt kol, anges direkt i lag. Den schablon som används bör i stället kunna återfinnas i Skatteverkets rekommendationer (jfr t.ex. den schablon som används inom kraftvärmebeskattningen, se tabell 6.6 ovan). Skatteverkets allmänna råd och föreskrifter får i den nu avsedda meningen anses vara ett utflöde av lagtexten som fyller ut denna, utan att i materiellt hänseende lägga till något (jfr utredningens resonemang under 6.7.2 ovan avseende nödvändigheten i att lagreglera kriterierna för kraftvärmebeskattningen). Det får därvid förutsättas att schablonen kan förändras om senare forskningsresultat eller dylikt kan påvisa att den bör ändras. Det är också naturligt att den nya skatten ger ett helt annat fokus på koldioxidutsläppen från avfallsförbränningen, varför det högst sannolikt kan förväntas fler analyser av denna fråga än vad som finns tillgängliga i dag.

²⁹ *Förbränning av avfall – Utsläpp av växthusgaser jämfört med annan avfallsbehandling och annan energiproduktion*, RVF rapport 2003:12. I rapporten redovisas att cirka 14 viktprocent av inkommande avfall till svenska avfallsförbränningsanläggningar utgörs av oljebaserade material med fossilt ursprung. Det fossila innehållet av kol i dessa material kan variera. I regel uppgår det fossila kolinnehållet till ca 90 procent i dessa fraktioner ("vanlig" plast, t.ex. polyeten).

Genom att använda en schablon på det blandade avfallet får man inte endast ett mera hanterbart administrativt system, utan även ett incitament att nedbringa den totala avfallsmängden. Med andra ord innebär ett ton mindre avfall en minskad skatt med 439 kronor, om avfallet annars förbränts i en värmepanna respektive med 54–78 kronor om avfallet förbränts i ett kraftvärmeverk med en elverkningsgrad om 15–28 procent vid totalt nyttiggörande av 90 procent av avfallsets energiinnehåll. Det är därutöver viktigt att även utsortering av de fossila fraktionerna lönar sig, varför det måste gå att påverka schablonen för den skattskyldige. De skattskyldiga bör därför i deklaration kunna uppge om de anser att schablonen inte är rättvisande i det enskilda fallet. En sådan avvikelse från schablonen måste naturligtvis styrkas på lämpligt sätt.

För det avfall som inte kan hänföras till kategorin blandat kommunalt avfall bör någon schablon inte tillämpas. I stället får det ankomma på den som förbränner avfallet att ha sådan kännedom om innehållet att det går att deklarerat det fossila innehållet rättvisande. I den mån detta inte framgår genom avfallslämnarens eller den egna dokumentationen kan det bli aktuellt med plockanalyser av olika slag.

Avslutningsvis får anmärkas att det för industrins förbränning inte torde vara förenat med några större svårigheter att deklarerat vad som förbränns, eftersom det här normalt sett är fråga om olika restprodukter från den egna industriella processen. I den mån det rör sig om externt producerat avfall bör det även då finnas god kunskap om avfallsets sammansättning.

Skall schablonen ställas till en hög nivå?

En ytterligare fråga som måste ställas är om schablonen enligt ovan bör sättas på en högre nivå än fjorton procent för att därigenom främja mätning i rökgaserna. Det är naturligtvis av visst värde om de skattskyldiga på sikt kan uppmuntras att genomgående använda sig av rökgasmätning som underlag för deklaration, eftersom skatten då skulle tas ut i enlighet med de faktiska förhållandena. Detta skulle sannolikt också minska riskerna för skatteundandragande. Tillämpning av en för hög schablon skulle dock genomgående leda till att den förnybara delen av avfallet beskattas i de fall som den skattskyldige inte kan förebringa tillförlitliga mätresultat. Det kan dessutom ifrågasättas om formerna för skattens

uttagande skall styra mot en mer eller mindre obligatorisk skyldighet att mäta rökgasernas innehåll av fossilt kol, i vart fall om skatten skall beräknas efter den skattskyldiga produktens vikt, och inte dess utsläpp.

Kan sameldning bli ett problem?

Med sameldning avses här att flera olika bränslen eldas samtidigt. Det kan röra sig om såväl skattepliktiga som icke skattepliktiga bränslen. Enligt vår bedömning bör sådana förfaranden inte innebära några större problem i beskattningen, i all synnerhet om skatten beräknas på grundval av mängden skattepliktigt bränsle som förbränns. Möjligen skulle problem kunna uppstå om alternativet med utsläppsskatt valdes, eftersom rökgasproverna då skulle utvisa en större mängd koldioxid än vad som kan hänföras till avfallet. Det får dock förutsättas att avfallsförbrännaren känner till vilken mängd konventionella fossila bränslen som används, t.ex. kol eller olja. Det bör då inte vara alltför svårt att justera resultatet från ett eventuellt rökgasprov med avseende på den mängd koldioxid som t.ex. den inlevererade eldningsoljan gett upphov till. Det kommer då naturligtvis inte gå att nå exakt visshet i om skatteuttaget är alltigenom korrekt. Det bör däremot kunna gå att göra en skälig bedömning av om den deklarerade mängden fossilt kol är rimlig och kan ligga till grund för skatteuttaget, eller om ytterligare underlag behöver tas in för att verifiera riktigheten i den skattskyldiges deklaration. Det senast sagda får dock anses utgöra ett argument för att inte låta den nya skatten tas ut i form av en utsläppsskatt.

Hur hanteras plast och gummi av biologiskt ursprung?

Även om nästan all plast och gummi är av fossilt ursprung förekommer det biologiska varianter av dessa produkter, varav naturgummi torde vara den mest kända. Frågan är i vilken mån beskattningen skall parera för förekomsten av sådana (icke skattepliktiga) material. I normalfallet bör det dock röra sig om så små kvantiteter att det inte spelar någon roll för skatteuttaget. Om någon mera kontinuerligt förbränner sådana material och därför redovisar att en mindre mängd av den plast och det gummi som

förbränts är skattepliktigt bör det ankomma på den skattskyldige att på lämpligt sätt styrka förekomsten av icke fossila plast- och gummimaterial.

Förslag

Utredningens förslag: Skatteuttaget skall grundas på avfallets innehåll av fossilt kol och inte på dess utsläpp av koldioxid. De skattskyldiga skall deklarerat i vilken omfattning de använt sig av skattepliktiga bränslen, dvs. innehållet av fossilt kol i avfall och annat material. Skattebetalning skall ske utifrån deklARATION. För att möjliggöra ett effektivt deklareringsförfarande kan de skattskyldiga använda sig av olika schablonvärden i sin redovisning. Sådana schabloner bör framförallt komma till användning vid beskattningen av blandat kommunalt avfall. I övriga fall bör krav ställas på att de skattskyldiga skall redovisa det fossila innehållet i det som förbränns.

Vid bedömning av de överväganden som redovisats ovan är det vår mening att det inte bör komma i fråga att skatten på förbränning av avfall utformas som en utsläppsskatt. Utredningen har genomgående vinnlagt sig om att inordna avfallet i LSE:s generella struktur, bland annat p.g.a. de fördelar i tillämpningen som detta medför. Detta talar för att skatten skall tas ut på grundval av avfallets innehåll av fossilt kol och inte på grundval av dess koldioxidutsläpp. När det dessutom i dagsläget saknas en standard för att mäta förekomsten av fossilt kol i rökgaserna är det inte heller realistiskt att bygga skatteuttaget på denna förutsättning. Detta utesluter dock inte att mätningar av rökgaserna kan få stor betydelse såväl för Skatteverkets kontroll som för de skattskyldigas möjligheter att styrka sin redovisning, t.ex. i de fall som den tänkta schablonen för blandat kommunalt avfall frångås.

De skattskyldiga skall således deklarerat i vilken omfattning de förbrukat avfall eller annat material med fossilt kolinnehåll för uppvärmningsändamål. För att underlätta för de skattskyldigas redovisning, men även för att få en likformighet i beskattningen bör en schablon kunna få användas vad beträffar deklARATIONEN av blandat kommunalt avfall. Som utgångspunkt bör denna schablon innebära att det nämnda avfallet innehåller fjorton viktprocent

fossilt avfall (12,6 viktprocent fossilt kol, vid ett antagande om 90 procent kolinnehåll i det fossila avfallet). Om avfallsförbrännaren endast använt sig av blandat kommunalt avfall kan man alltså regelmässigt anse att 140 kilo per ton skall beskattas utifrån dess innehåll av fossilt kol. Skatteuttaget sker således på grundval den totala vikten fossilt avfall. Det kan naturligtvis inte uteslutas att det vid den praktiska tillämpningen kommer att dyka upp avfallsfraktioner för vilka det kan vara mer eller mindre lämpligt att använda sig av en schablon. Det bör därvid ankomma på Skatteverket att utfärda allmänna råd och föreskrifter med angivande av sådana schabloner. Det är då naturligtvis av vikt att schablonerna bygger på godtagbara fakta om olika fraktioners innehåll av fossilt kol, som ju är det som skall beskattas.

För det avfall som inte tas upp enligt schablon skall det åligga den skattskyldige att redovisa i vilken omfattning detta innehåller fossilt kol. En sådan redovisning bör t.ex. kunna styrkas genom rökgasprov. Det kan även ske genom plockanalyser eller på annat sätt. Det kan antas att skatten här kan ha betydelse för omfattningen på avfallslämnarnas dokumentation och en eventuell utökning av denna. Det får precis som vid övrig beskattning bero på Skatteverket att i varje enskilt fall bedöma om den skattskyldige förmått styrka sina deklarationsuppgifter.

6.9.3 Kontrollaspekter

Beträffande kontrollen av de skattskyldigas förbränning och riktigheten i inlämnade deklARATIONER och inbetalda skattebelopp kan detta följas upp bland annat genom kontroll mot den dokumentation som det enligt avfallsförordningen (2001:1063) och skattebetalningslagen (1997:483) ankommer på avfallsförbrännaren att sörja för. Det torde vara möjligt att föra in en regel i förordningen (1994:1784) om skatt på energi om att Skatteverket skall få del av dokumentation enligt avfallsförordningen. Denna möjlighet bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Kontroll kan också ske genom uppföljande verksamhet och kontinuerlig tillsyn av t.ex. större avfallslämnare, industrier osv. För de samförbränningsanläggningar som deltar i utsläppshandels-systemet ställs det ytterligare krav på redovisning av koldioxidutsläpp m.m., vilket även det kan vara av betydelse ur kontrollsynpunkt. En ytterligare kontrollmöjlighet öppnas om Naturvårds-

verkets förslag i skrivelsen *Kvalitet hos avfall som förs till förbränning* genomförs.³⁰ Där finns bland annat förslag om att införa tydligare krav på karakterisering och kontroll av det avfall som går till avfallsförbränning.³¹

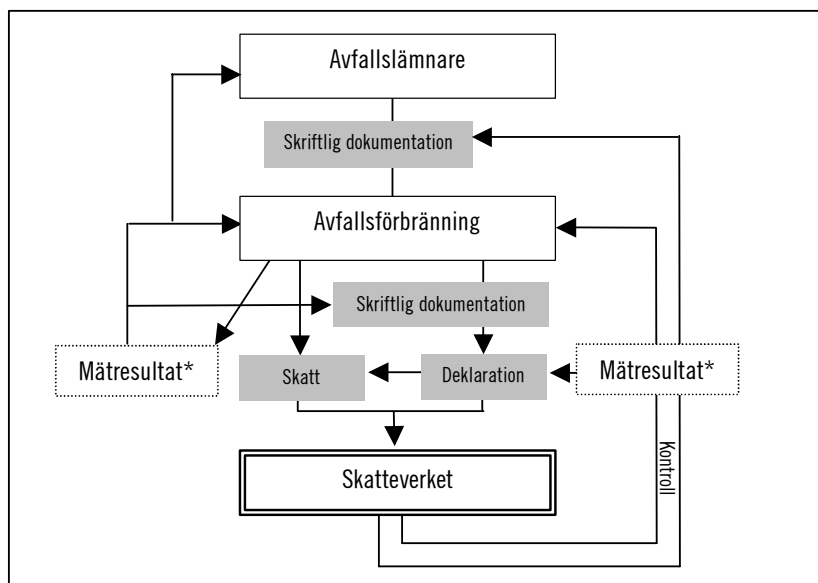
Eftersom det är plast och gummifraktioner som utgör den dominerande delen av det skattepliktiga avfallet bör det utöver vad som ovan nämnts även gå att följa plasten i avfallsströmmarna för att därigenom identifiera relevanta avfallsförbrännare. Detta kan sedan följas upp genom kontroll av deras redovisning, såväl i skattehänseende som gentemot de krav som åligger dem som avfallsbehandlare.

Mot bakgrund av det ovan anförda och med hänsyn till det i sammanhanget förmodat låga antalet skattskyldiga får kontrollmöjligheterna enligt utredningen bedömas vara tillfyllest. I figuren nedan ges en schematisk bild av den föreslagna beskattningen varvid också de mest naturliga ingångarna för Skatteverkets kontroll framgår.

³⁰ *Kvalitet hos avfall som förs till förbränning*, dnr 641-86-04 Rm, Naturvårdsverkets skrivelse 2004-12-16.

³¹ De kompletterande kraven om karakterisering och kontroll av avfallet föreslås införas som ändringar i förordningen (2002:1060) om avfallsförbränning. För kraven på karakterisering av avfallet kan även ett införande i avfallsförordningen (2001:1063) övervägas.

Figur 6.1. Schematisk bild av beskattning och kontroll; avfallsförbränningsanläggning



* Mätresultat anges för överskådlighetens skull i två rutor. Det rör sig dock om ett och samma mätresultat som används för olika ändamål, därav den dubbla förekomsten.

6.9.4 Kostnader för administration och kontroll

Skatteverkets kostnader för administration och kontroll av den föreslagna kompletteringen av LSE beräknas till 1,98 miljoner kronor per år. Beräkningen grundar sig på förutsättningarna att det finns cirka 100 skattskyldiga samt att deklaration sker månadsvis. En sammanställning av kostnaderna återfinns i tabell 6.7 nedan. Mot bakgrund av de förväntade skatteintäkterna kan Skatteverkets kostnader inte bedömas vara orimligt höga (jfr tabell 6.8. nedan).

Tabell 6.7. Beräkning av administrativa kostnader för Skatteverkets hantering av en skatt på förbränning av avfall

Typ av kostnad	Belopp (tkr)
Personal ¹	1 600
Omkostnader m.m. ²	300
Förvaltning datastöd ³	80
<i>Summa per år</i>	<i>1 980</i>
<hr/>	
Datastöd ⁴	800

Källa: Skatteverket.

¹ Handläggande och reviderande personal. Kostnad per år.

² Inklusivt lokaler, data utrustning, inventarier m.m. Kostnad per år.

³ Underhåll, drift av datastödet. Kostnad per år.

⁴ Avser utveckling av nödvändigt datastöd. Investeringskostnad.

6.10 EU:s regler om statligt stöd och energiskattemodellen

Bedömning

Utredningens bedömning: Endast det förhållandet att LSE utökas med ytterligare en skattepliktig produkt medför inte några komplikationer i statsstödshänseende. Däremot bör denna nya produkt prövas gentemot de differentieringar som blir tillämpliga på den. Därvid är den s.k. industriskattesatsen även fortsättningsvis att bedöma såsom statligt stöd och måste anmälas till EU-kommissionen, om den skall tillämpas på den nya skattepliktiga produkten. Motsvarande gäller för 0,8-procentsregeln. Det är dock utredningens bedömning att det finns goda möjligheter att få energiskattemodellen i sin helhet accepterad i statsstödshänseende även med avseende på den nya skattepliktiga produkten.

Utformningen av skattebasen – dvs. de produkter som skall beskattas – är av stor betydelse för bedömningen av systemets förenlighet med EU:s statsstödsregler. De svenska energi- och koldioxidskatterna ses av kommissionen i statsstödssammanhang

som en skatt med två komponenter.³² Syftet med statsstödsreglerna är att undvika snedvridningar av konkurrensen på den inre marknaden. Vidare är det dock angeläget att EU:s miljömål, särskilt i fråga om främjandet av en hållbar utveckling, integreras i kommissionens kontroll av stöd inom miljösektorn. Det finns alltså inget egentligt motsatsförhållande mellan konkurrens- och miljöpolitiken.

De frågor man får ställa sig vid införandet av en ny skattepliktig produkt i LSE är därför:

1. Innebär åtgärden någon form av statsstöd?
2. Kan detta statsstöd i så fall godkännas enligt artikel 87.3 i EG-fördraget, jämfört med de miljöriktlinjer som finns på området?³³

Det ligger visserligen inom varje medlemsstats nationella kompetensområde att bestämma vad som skall beskattas, eller med andra ord definiera skattebasen för en viss skatt. Samtidigt måste man vara på det klara med att det ur statsstödsynpunkt saknar betydelse hur man väljer att utforma en skattefrihet. Det är i stället effekten av lagregeln som skall granskas. Det är därför troligt att kommissionen snarare ser till syftet med en lags uppbyggnad än till hur man faktiskt löst det hela rent lagtekniskt.

Man bör därför försöka beskriva skattebasen så att den i sig kan anses rymmas inom vad som kan anses följa den befintliga skatteordningens art och funktion. LSE bygger i dag på de harmoniserade regler som finns för beskattning av mineraloljor i mineraloljedirektivet, kompletterat med nationell beskattning av el, kol, naturgas och råttolja. Från och med den 1 januari 2004 har mineraloljedirektivet ersatts av energiskattedirektivet,³⁴ som reglerar beskattningen av såväl el som bränslena mineraloljor, kol och naturgas. Det skattepliktiga området anges i energiskattedirektivet främst genom hänvisning till nummer i den kombinerade nomenklaturen, KN-nr, enligt tulltaxe- och statistiknomenklaturen

³² Se bl.a. kommissionens beslut om statligt stöd den 11 juni 2003 i ärende C 42/03 (EUT C 189, 9.8.2003, s. 6).

³³ Driftsstöd (dvs. alla former av skattesänkningar och skattebefrielser) regleras i avdelning E av Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till skydd för miljön, som antagits av kommissionen år 2001 (EGT C 37, 3.2.2001, s. 3).

³⁴ Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (EUT L 283, 31.10.2003 s. 51).

i EU,³⁵ se artikel 2.1. Härtill finns regler i artikel 2.3 om att även andra produkter som används för uppvärmning skall beskattas: ”... alla andra kolväten utom torv som är avsedda för användning, utbjuds till försäljning eller används för uppvärmningsändamål ...”. Dessa kolväten skall beskattas i nivå med likvärdiga energiprodukter (jfr avsnitt 6.1.4 ovan).

Införandet av avfall i LSE

Den svenska energibeskattningen omfattar – på uppvärmningssidan – i dag i allt väsentligt de produkter som skall beskattas enligt energiskattedirektivet. Den enda produkt som numera – i och med energiskattedirektivet – inte omfattas av harmoniserad EG-lagstiftning är råttallolja. Råttallolja beskattas dock till följd av speciella näringspolitiska skäl och bör kunna bortses från i den fortsatta diskussionen. Ur statsstödsynpunkt kan man således hävda att den svenska LSE:s systematik är att beskatta fossila bränslen som används för uppvärmning. I och med den definition av det skattepliktiga avfallet som utredningen enligt ovan stannat för finns det all anledning att tro att införandet av denna nya produkt i energibeskattningen inte utgör statsstöd utan följer den befintliga energiskatteordningens art och funktion.

Beträffande svavelskatten har utredningen valt att inte låta den nya skattepliktiga produkten omfattas av sådan skatt (se 6.3.2 ovan). Valet att överhuvudtaget inte införa en skatt är en nationell bedömning och har inte bäring på reglerna om statligt stöd. Svavelskatten berörs därför inte vidare i detta sammanhang.

Industriskattesatsen

Vad som däremot utgör statsstöd och därför bedöms behöva särskilt granskas och godkännas av kommissionen är den lägre skattenivå som tillämpas för användning inom industrin och kraftvärmeverken, i förhållande till den generella nivå som gäller för övrig uppvärmning (servicesektorn, inkl. värmeverken). Dagens lägre skattenivå (ingen energiskatt och 21 procent koldioxidskatt) för industrin och kraftvärmeverken utgör ett godkänt statsstöd,

³⁵ Kommissionens förordning (EG) nr 2031/2001 av den 6 augusti 2001 om ändring av bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och den gemensamma tulltaxan, EGT L 293, 24.10.1990, s. 1, jfr artikel 2.5 i energiskattedirektivet.

baserat på punkten 51.1 b första strecksatsen i miljöriktlinjerna. Denna punkt reglerar de EU-harmoniserade skatterna och de fossila bränsleprodukter som i dag beskattas enligt LSE är alla harmoniserade. För dessa produkter gäller att det för statsstöds-godkännande räcker att EU:s minimiskattenivåer är uppfyllda. Avfall däremot är ett inte harmoniserat bränsle, vilket innebär att särskilda regler gäller vid bedömningen av den nedsatta nivån. Av punkten 51.1 b andra strecksatsen av miljöriktlinjerna för statligt stöd följer i sådant fall att de företag, för vilka en lägre total energi- och koldioxidbeskattning tillämpas, alltid måste betala en skatt som utgör en *betydande del* av den generella skattenivån. Enligt kommissionens praxis utgör en betydande del cirka 20 procent av den generella skattenivån. Såsom utredningen redovisat under 6.4 ovan utgör den nedsatta skattenivån vad beträffar avfallet 20 procent av den generella skattenivån. Utredningen har därför dragit slutsatsen att den nedsatta skattenivån beträffande avfallet uppgår till en betydande del av den generella skattenivån, innebärande att miljöriktlinjernas krav på betydande del har tillgodosetts.

Industriskattesatsens tillämpning inom kraftvärmesektorn

Bedömningen ovan gäller för industriskattesatsen generell. Beträffande industriskattesatsens tillämpning inom kraftvärmesektorn måste framställningen kompletteras något. De nuvarande reglerna som gynnar kraftvärmeproduktion framför annan värmeproduktion har av kommissionen bedömts vara ett tillåtet statsstöd, eftersom kraftvärmeverken även efter nedsättning betalar en betydande del av skatten (jfr resonemanget ovan avseende industrisektorn). Genom de nu föreslagna förändringarna förändras inte detta förhållande. Däremot innebär ändringen i stället att viss lågeffektiv kraftvärme kan komma att missgynnas i skattehänseende, i förhållande till mer högeffektiv kraftvärme. Enligt utredningens bedömning medför denna förändring emellertid inte att stödåtgärden inte längre kan godtas. Enligt energiskattedirektivets artikel 15.1 d) kan medlemsstaterna nämligen differentiera skatten för högeffektiv kraftvärme, och definitionen av vad som i detta sammanhang är högeffektiv kraftvärme kan än så länge beslutas nationellt. Förändringen ligger dessutom i linje med de syften som ligger till grund för kraftvärme-

direktivet. Sammanfattningsvis är utredningens bedömning att förändringarna i kraftvärmebeskattningen även fortsättningsvis kommer att godtas av kommissionen i statsstödshänseende.

De särskilda nedsättningsreglerna (0,8-procentsregeln och 1,2-procentsregeln)

De särskilda nedsättningsreglerna, dvs. 0,8-procentsregeln och 1,2-procentsregeln måste även de kommenteras i statsstödshänseende av det skälet att dessa regler skall tillämpas på den nya produkt som förs in i LSE. Därvid har kommissionen tidigare bedömt att 1,2-procentsregeln inte utgör statligt stöd. Enligt vår bedömning bör införandet av den nya produkten inte innebära att kommissionen frångår sitt tidigare ställningstagande, eftersom grunden för kommissionens bedömning är att regeln avser mineralogiska processer vars beskattning det överlåtits till medlemsstaterna att besluta om.

Däremot utgör 0,8-procentsregeln statligt stöd. Eftersom den nya produkten är ett icke harmoniserat bränsle föreligger det enligt miljöriktlinjerna³⁶ ett krav på att den nedsatta skattenivån skall utgöra en betydande del av den generella skattenivån. Såsom ovan nämnts medför redan industriskattesatsen att skattenedsättningen tangerar gränsen för vad som, enligt kommissionens praxis, kan anses utgöra en betydande del. Detta innebär att ytterligare nedsättning enligt 0,8-procentsregeln medför en risk för att den skattskyldige inte betalar en betydande del av den skatt som skall tas ut på bränslet. Från svensk synvinkel är det dock av stor vikt att 0,8-procentsregeln även omfattar avfallet. Detta framgår bland annat av utredningens redovisning av omfattningen av den förbränning av fossilt avfall som sker inom plast- och kemiindustrin. Utöver obestridliga systemskäl talar alltså även konkurrensskäl för att nedsättningsregeln skall vara generellt tillämplig. Vid en argumentation med utgångspunkt i statsstödsreglerna uppenbarar sig i detta fall en konflikt mellan å ena sidan de övergripande konkurrensreglerna i fördraget och å andra sidan miljöriktlinjerna. Detta sker genom att en tillämpning av riktlinjernas krav på en betydande del i det här fallet leder till snedvridning i konkurrensen mellan företag, beroende på vilka möjligheter till bränsleval som finns. Utredningen vill härvid mena att fördragsreglerna i detta fall

³⁶ Se not 33.

omöjliggör en strikt tillämpning av miljöriktlinjerna. I stället bör en argumentation liknande den som förs i kommissionens ärende avseende den brittiska s.k. klimatförändringsskatten föras.³⁷ Denna argumentation bygger på att ett undantag kan anses vara förenligt med stöd av artikel 87.3 c fördraget om det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Eftersom syftet bakom att låta 0,8-procentsregeln vara tillämplig beträffande avfallet är att – vid uttaget av koldioxidskatt – likabehandla företagen förhindras härigenom en oönskad konkurrenssnedvridning. Enligt utredningens mening är därför det stöd som nu diskuteras förenligt med den gemensamma marknaden. Stödet skall därför godtas.

Undantaget för farligt avfall

Utredningen föreslår ovan att farligt avfall som förbränns i en anläggning vars huvudsakliga syfte är att destruera farligt avfall skall ges full skattebefrielse. Skälet är att avfallsförbränningen i det här fallet får anses vara kvittblivning och att avfallet följaktligen inte förbränns för uppvärmningsändamål. Det ligger därför utanför LSE:s art och funktion att beskatta detta avfall, allt under förutsättning att det förbränns i en anläggning vars huvudsakliga syfte är att destruera farligt avfall. Undantaget kan även motiveras av miljöskäl eftersom förbränning i högtemperaturugn ofta är den bästa metoden för att oskadliggöra detta avfall. Undantaget ligger därmed även i linje med LSE:s bakomliggande syfte, nämligen att verka i miljöstyrande riktning. Sammantaget är det utredningens bedömning att detta undantag inte skall bedömas som statligt stöd.

6.11 Förändringar i energibeskattningen utifrån anpassningar till energiskattedirektivet

Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att reformera energibeskattningen utifrån de ramar som energiskattedirektivet ställer. I avsnittet berörs tänkbara förändringar som kan bedömas vara av relevans för utredningens arbete.

³⁷ Kommissionens beslut om statligt stöd den 3 april 2002 i ärende C 18 /2001 - Climate change levy (EUT L 229, 27.8.2002, s. 15).

De särskilda nedsättningsreglerna (se ovan) kommer sannolikt att försvinna och ersättas med en regel om nedsättning för energiintensiva företag som står i överensstämmelse med direktivets artikel 17. Denna ändring föranleder inte några särskilda överväganden av utredningen just vad beträffar den nya skattepliktiga produkten.

En annan ändring som *skulle* kunna bli aktuell vid reformeringen av den svenska energibeskattningen är att undanta de s.k. mineralogiska processerna från skatt. Dessa processer är för svenskt vidkommande de processer som i dag omfattas av 1,2-procentsregeln (jfr ovan). Skattnedsättningskommittén föreslog i betänkande *Svåra skatter?* (SOU 2003:38) att Sverige skulle utnyttja denna möjlighet när det introducerades genom energiskattedirektivet. Som skäl härför anförde kommittén bland annat att det rör sig om ett fåtal industrier som kan tillämpa undantaget samtidigt som samtliga av dessa verkar i internationell konkurrens (s. 291). Kommittén påpekade vidare att det fanns anledning att anta att ett viktigt konkurrentland som Tyskland skulle komma att utnyttja detta undantag. Om ändringen genomförs innebär den bland annat att den svenska cementtillverkningen blir befriad från de skatter som i dag tas ut med stöd av LSE. Ett sådant undantag skulle rimligen även komma att omfatta det skattepliktiga avfallet.

6.12 Konsekvenser av energiskattemodellen

6.12.1 Statsfinansiella konsekvenser

I tabell 6.8 nedan redovisas de periodiserade nettoeffekterna för offentlig sektor. För en närmare redogörelse för beräkningsgrunder osv. hänvisas till avsnitt 9.

Tabell 6.8. Periodiserade nettoeffekter för offentlig sektor 2007–2009 samt varaktig nettoeffekt, miljoner kronor

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

De tillkommande administrativa kostnaderna för att utöka energibeskattningsssystemet med den fossila delen av avfallet kan beräknas till cirka 2 miljoner kronor i ökade årliga driftskostnader samt 800 000 kronor som en initial investeringskostnad (se avsnitt 6.9.4 ovan).

6.12.2 Konsekvenser för materialåtervinningen – miljökonsekvenser

Eftersom avfallsbehandlingsmetoden förbränning kommer att bli dyrare än i dag finns det anledning att anta att utsorteringen av plast ökar. Med en ökad utsortering av plast följer även en viss ökad utsortering av andra avfallsfraktioner. Den ökade utsorteringen av plast kommer att ske oavsett om plasten ifråga lämpar sig för återvinning eller inte. Det kan dock antas att det i första hand kommer att löna sig att sortera ut den plast som lämpar sig för återvinning (under förutsättning att den betingar ett ekonomiskt värde). Enligt Profu medför en skatt som förbränns på avfallets innehåll av fossil kol en ökad utsortering av plast, framför allt av plast från industri, även om omfattningen av den ökade utsorteringen är osäker. Uppskattningarna är förknippade med stora osäkerheter, både avseende vad marginalkostnaderna för ökad utsortering faktiskt blir och avseende generalisering till nationella resultat (från tre kommuners avfallsbehandling, se bilaga 5). Enligt Kemi & Miljö förväntas utsortering av plast, hos framför allt byggsektorn, att öka.

Förslaget medför reduktioner av koldioxidutsläpp med cirka 65 000 ton (se avsnitt 9 ang. beräkningen av storleken på denna reduktion) per år, till följd av minskad ökning av förbränningen och ökad materialåtervinning av plast. Eftersom hetvattenproduktion till följd av kraftvärmebeskattningen förväntas ersättas av kraftvärmeproduktion bedöms ytterligare koldioxidreduktioner på sikt, i ett globalt perspektiv, kunna uppgå till cirka en miljon ton per år.

Beträffande delmål 9 om att den biologiska behandlingen av matavfall skall uppgå till 35 procent år 2010 och hur det ställer sig i relation till utredningens förslag kan sägas följande. Trots att energiskattmodellen beskattar den fossila delen av avfallet förväntas också utsortering ske av andra material. Hushållsavfallet utgörs till stor del av lätt nedbrytbart organiskt avfall (matavfall).

Kostnaden för utsortering av sådant avfall ligger i nivå med den skattekostnad som följer av energiskattmodellen (hetvatten-central). Omfattningen av denna utsortering är bland annat beroende av huruvida det finns tillgång till komposteringsanläggningar och/eller anläggningar för rötning

En minskad förbränning av plast kan medföra att avgiftningen av kretsloppen går långsammare än annars. Samtidigt minskar tillförseln av nya gifter genom en mindre mängd tillkommande plast. Nettoeffekten är dock svår att kvantifiera och varierar beroende på giftigt ämne.

6.12.3 Effekter för industrin

Särskilt om konsekvenser för viss återvinningsindustri

Även om den skatt som nu föreslås medför att det blir mer kostsamt att förbränna avfall och såtillvida främjar behandlingsmetoden återvinning har utredningen identifierat viss återvinningsindustri som genom ökade skattekostnader påverkas av skatten. Det rör sig dels om pappersbruk inom skogsindustrin,³⁸ dels om plastrejekt från plaståtervinningsindustrin.

En förbränningskatt på den fossila delen av avfallet skulle främst beröra de 15 (av totalt 46) pappersbruk som använder returpapper som råvara. Ett tiotal av dessa har intern förbränning. Det fossila avfallsinnehållet utgörs i stort sett uteslutande av plastmaterial. Denna plast följer trots sortering med råvaran och mängden varierar med typ av returpapper som används, vilket i sin tur är beroende på vilken papperskvalitet som tillverkas. Mängden plast är störst vid bruk som använder insamlad returkartong från hushållen och konverteringspill och utskott från förpacknings-tillverkare och fyllare. Returkartong tas om hand vid två bruk, vilka har anpassat sina processer till denna råvara. Detta skedde efter det att producentansvar för kartong och wellpapp infördes. I processerna avskiljs plasten i form av ett rejekt, vilket, förutom plast, även innehåller cellulosa-fibrer och rester av annat icke önskvärt material. Rejektet sorteras i en brännbar respektive icke brännbar fraktion. För att avlägsna metaller från den brännbara fraktionen har en del bruk investerat i speciella utrustningar.

³⁸ Faktauppgifter i avsnittet har förmedlats genom Skogsindustrierna.

Av de mängduppgifter som utredningen tagit del av kan konstateras att de två största producenterna av plastrejekt, i kategorin pappersbruk, och som förbränner detta externt, skulle komma att få en ökad kostnad för sin förbränning med cirka 0,5 respektive 1,5 procent av sin omsättning, givet att förbränning sker i kraftvärmeverk med cirka 1/5 elproduktion och att skatten i sin helhet övervältras på pappersbruken. Ytterligare en förutsättning är att allt rejekt på sikt förbränns, vilket inte är fallet i dag.

Det ligger i sakens natur att den fördring som beskrivs ovan får effekter för returpappersbrukens agerande. I den analys som Skogsindustrierna givit in till utredningen berörs möjligheterna att övervältra de ökade kostnaderna. Det bedöms därvid p.g.a. den globala konkurrenssituationen inte vara möjligt att höja produktpriset. Inte heller bedöms effektivisering av tillverkningsprocessen vara ett reellt alternativ. Det enda alternativet bedöms i stället vara att sänka råvarukostnaderna, vilket ytterst leder till att högre förpackningsavgifter behöver tas ut för packare och fyllare och slutligen betalas av slutkonsumenten.

Trots eventuella svårigheter att övervältra den kostnadsökning skatten innebär föranleder detta inte att någon särregel införs.

6.12.4 Konsekvenser för förbränning av farligt avfall

Det farliga avfallet består i stor utsträckning av fossila fraktioner. Detta innebär att den nya skatten kommer att innebära ökade kostnader för de som förbränner sådant avfall. Genom det undantag som föreslås i avsnitt 6.8 ovan kommer emellertid farligt avfall som förbränns i en anläggning vars huvudsakliga syfte är att destruera farligt avfall inte att beskattas. En fråga är om detta kommer leda till att materialströmmarna av farligt avfall kommer att förändras i någon omfattning. Härvid måste dock beaktas den höga mottagningsavgift som gäller för den typen av avfall. I beaktande av vad det kostar att om möjligt förbränna detta avfall internt kommer sannolikt inte skattevinsten leda till någon omflyttning av farligt avfall. Om så ändå sker leder det till att avfallet förbränns vid anläggningar som särskilt konstruerats för att behandla detta avfall på bästa sätt. Det är inte någon nackdel i sammanhanget.

6.12.5 Kemi- och läkemedelsföretagens interna förbränning

För att kunna bedöma hur en avfallsbeskattning i enlighet med de generella reglerna i LSE påverkar plast- och kemiföretagen (SNI 23 och 24), framförallt i kostnadshänseende har vi inhämtat information om den avfallsförbränning som finns inom dessa branscher. Detta har skett såväl genom en egen industrienkät som genom berörda branschorganisationer. I det följande redovisas vissa konsekvenser för de företag som har *intern* förbränning av avfall. För de företag som har extern förbränning redovisas konsekvenserna nedan under avsnitt 6.12.6.

Inom kemi- och läkemedelsindustrin har i dag åtta företag avfallsförbränning i egna pannor. Det huvudsakliga skälet till förbränning är i samtliga fall att generera energi för den egna processen, samtidigt destrueras dock farliga restprodukter. Några av dessa företag beskrivs närmare i avsnitt 7.7.10 Andelen fossilt kol varierar. Intressant är att redogöra för de företag som påverkas mest av skatten. Därvid är det framförallt Företag 1 och 2 i avsnitt 7 som har störst intern förbränning av fossilt avfall. Dessa företags avfall är i stort sett 100 procent fossilt kol. Skattebelastningen för att förbränna dessa företags avfall internt kan beräknas till cirka tre respektive 12 miljoner kronor årligen. Vid beaktande av hur LSE hanterar detta framgår att denna skattebelastning utifrån respektive företags omsättning motiverar nedsättning med stöd av 0,8-procentsregeln i det första fallet. För övriga företag med intern förbränning blir det ökade kostnader i proportion till deras användning av avfall av fossilt ursprung. Kostnadsökningarna är dock inte att jämföra med de två exempel som redovisats ovan.

Utöver vad som ovan anförts kring förbränning av avfall förekommer det inom några ytterligare företag inom den kemiska industrin förbränning av olika restprodukter som inte utgör avfall. Denna förbränning träffas dock av skatten, eftersom även andra materials innehåll av fossilt kol i beskattningshänseende likställs med avfall. Det rör sig därvid om att processgaser energiåtervinns och att dessa gaser till viss del innehåller fossilt kol. Enligt uppgift utgör dessa restgaser alltså inte avfall enligt tillämpliga definitioner utan är ett slags restprodukt. Ett av de företag som förbränner restgaser innehållande fossilt kol gör detta vid tillverkningen av kimrök. De skattepliktiga bränslen som åtgår i denna process åtnjuter i dag skattefrihet enligt LSE då de anses använda i huvudsak såsom råvara. Samma skattefrihet bör de nödvändiga

restgaser som uppkommer genom denna process åtnjuta. Ett annat företag förbränner kolmonoxid, som innehåller fossilt kol, som även den uppkommer som restgas vid en tillverkningsprocess. I den mån denna process är skattebefriad skall även förbränningen av kolmonoxid vara skattebefriad. För det fall det under den fortsatta hanteringen av utredningens förslag skulle uppdagas att företag förbränner processgaser innehållande fossilt kol och det bedöms orimligt att denna förbränning beskattas finns det en möjlighet att enligt energiskattedirektivets artikel 15:1 l) undanta produkter enligt KN-nummer 2705 som används för uppvärmningsändamål från beskattningen. Under detta KN-nummer faller kolgas, vattengas, generatorgas och liknande gaser, andra än petroleumgaser och andra gasformiga kolväten. Om de produkter som faller under KN-numret täcker upp den flora av processgaser som kan uppkomma är svårt att säga. Möjligheten att utnyttja detta undantag bör emellertid övervägas för det fall definitionen av den skattepliktiga produkten leder till oönskade beskattningsresultat. Oavsett att antalet företag som drabbas är få medför det – allt annat lika – sämre konkurrensmöjligheter för dessa företag. Detta följer emellertid av den valda lagtekniska lösningen och får övervägas vid en samlad bedömning av dess för- och nackdelar. I sammanhanget bör det poängteras att frågan om industrin fortsatt skall belastas med koldioxidskatt även i utsläppshandelssystemet blir av ökad aktualitet om energiskattmodellen införs.

6.12.6 Industrins externa förbränning av avfall

Vi har ovan berört den externa förbränning som viss återvinningsindustri har och konsekvenserna av att beskatta det fossila avfallet. För övrig industri har utredningen inhämtat att det genomgående rör sig om förhållandevis små mängder fossilt avfall som lämnas för förbränning. Det finns dock ett par exempel inom plast- och kemiindustrin. I det ena fallet utgörs avfallet till större delen av farligt avfall som sänds till sådan destruktion som föreslås bli skattebefriad. I det andra fallet rör det sig om en ökad skattebelastning om cirka 2,5 miljoner kronor årligen.

6.12.7 Övriga konsekvenser

Konsekvenser vid ett slopande av koldioxidskatten för den handlande sektorn

Såsom redovisas tidigare kommer regeringen i vårpropositionen 2005 att behandla hur koldioxidskattefrågan skall hanteras med avseende på den handlande sektorn. Flera scenarier är därvid möjliga. Ett är att koldioxidskatten inte förändras. Ett annat är att hela den handlande sektorn befrias från koldioxidskatt. Ytterligare ett är att en gränsdragning införs mellan energiomvandlingssektorn och övrigt näringsliv. En sådan avgränsning skulle sannolikt innebära att kraftvärmeverken undantogs från koldioxidskatt. Regeringens överväganden i denna fråga kan ha stor betydelse för hur den nu presenterade lagtekniska lösningen av en skatt på förbränning av avfall skall implementeras i LSE. Vid ett antagande att kraftvärmesektorn befrias från koldioxidskatt uppstår frågan om även de avfallsförbränningsanläggningar som är kraftvärme skall befrias från skatt. Detta är intressant av det skälet att de inte är med i utsläppshandeln. En förmodad lösning på detta bör vara att låta avfallsförbränningsanläggningarna beskattas enligt den nu föreslagna modellen och att övriga kraftvärmeverk undgår skatt. Med en sådan lösning kommer det att finnas ett styrmedel på klimatsidan inom varje sektor.

Konsekvenser för kapaciteten för avfallsbehandling på lång och kort sikt

Naturvårdsverket får enligt förordningen om deponering av avfall meddela föreskrifter om undantag från deponiförbuden och särskilda villkor för dispens. Reglerna för detta finns i *Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall* (NFS 2004:4). Dessa innebär att en kommun kan få dispens under förutsättning att den dels visat att det saknas kapacitet för att återvinna eller lagra avfallet inom regionen, dels visat att ändamålsenliga åtgärder vidtagits eller kommer att vidtas för att deponering av utsorterat brännbart avfall skall upphöra. För annat avfall än hushållsavfall gäller att dispens får medges om den som skall deponera avfallet dels visar att det på grund av kapacitetsbrist inom regionen finns behov av deponering av sådant avfall, dels förbinder sig att informera den som lämnar

mer än 50 ton brännbart avfall per år om att andra behandlingsmetoder skall väljas i första hand. Dispens som medges på grund av kapacitetsbrist gäller i högst ett år. Det innebär att ny dispens måste sökas varje år till dess tillräcklig kapacitet byggts i regionen.

Naturvårdsverket redovisar årligen hur dispensförfarandet fungerar, och den senaste redovisningen lämnades i juni 2004³⁹. Av rapporten framgår att behovet att deponera brännbart avfall minskar kontinuerligt. Den totala mängd brännbart avfall som länsstyrelserna har medgivit dispensdeponering för har minskat från 1,6 miljoner ton år 2002 till 378 tusen ton 2004. Minskningen av dispensdeponeringen är i verkligheten inte så stor som det ser ut i statistiken eftersom dispenserna inte alltid nyttjas fullt ut. Minskningen beror på att kapaciteten för avfallsförbränning och biologisk behandling byggts ut. I den senaste utvärderingen bedömer Naturvårdsverket att deponiförbuden inom något eller några år till stor del kommer att kunna efterlevas. Dispens från deponeringsförbudet bör, enligt Naturvårdsverket, endast tillåtas under en övergångsperiod och därefter endast medges i undantagsfall om det finns särskilda skäl. Naturvårdsverket överväger därför att införa ett slutdatum för den nuvarande möjligheten till dispens.

Profu har gjort studier om storleken på förbränningskapaciteten år 2008; senast uppdaterades studien i *Skatt på förbränning av avfall – En konsekvensanalys*. Resultatet visade att det kommer att finnas en totalkapacitet på 5,1 miljoner ton år 2008. År 2003 fanns en kapacitet om drygt 3,1 miljoner ton. Byggnation av anläggningar med en kapacitet om en miljon ton har påbörjats och ytterligare anläggningar med en kapacitet om en miljon ton är planerade men byggnationen har inte påbörjats.

Om dessa resultat läggs ihop kan det konstateras att förbränningskapaciteten byggs ut i ambition att leva upp till deponiförbuden. År 2004 meddelades dispens att deponera 378 kton brännbart och samma år hade en byggnation om ytterligare avfallsförbränning påbörjats med en kapacitet om en miljon ton. Enligt utredningens bedömning innebär det nu sagda att det kommer att finnas tillräcklig avfallsförbränningskapacitet även vid ett införande av energiskattmodellen. På längre sikt kommer

³⁹ Naturvårdsverkets rapport nr 5383, *Uppföljning av deponeringsförbuden*, juni 2004.

skatten sannolikt att medföra övergång till andra behandlingsmetoder, vilket frigör förbränningskapacitet.

Synpunkter på ett eventuellt införande av en konsumtionsskatt på värme enligt Skattenedsättningskommitténs förslag

I sitt slutbetänkande *Svåra skatter!* (SOU 2003:38) föreslog Skattenedsättningskommittén att en konsumtionsskatt på värme skulle införas. I korthet gick förslaget ut på att konsumtion av fjärrvärme skulle bli skattepliktig för energiskatt i likhet med vad som i dag gäller för el (en skattesats om 3,0 öre per kWh föreslogs för hushållen och 0 öre per kWh för näringslivet). En förutsättning för förslaget var att näringslivet skulle ges en generellt lägre nivå, dvs. den s.k. industriskattesatsen skulle utsträckas till att omfatta även värmeproduktion. Tyngdpunkten i den rent fiskala beskattningen skulle därigenom förskjutas mot konsumtionsledet snarare än produktionsledet. Förslaget har ännu inte lett till lagstiftning. Sannolikt kommer slutligt ställningstagande till förslaget inte att göras före det att den pågående energiskattereformen färdigtställts. Eftersom det troligtvis kommer att dröja innan en värmeskatt enligt den föreslagna modellen införs är det svårt att nu spekulera kring konsekvenserna av en sådan skatt i samband med den föreslagna beskattningen av avfall, inte minst med tanke på de samtidiga förändringar i flera styrmedel som då kan antas ske. Lämpligen bör förnyade analyser i stället göras för det fall en värmeskatt blir aktuell.

Appendix – fossila avfallsfraktioner

A6.1 Plast

Plast är ett syntetiskt material. Det är uppbyggt av kol och väte, de två vanligaste byggstenarna i allt organiskt material, till kedjeformiga molekylstrukturer, så kallade polymerkedjor.

Propenplast – PP

Propenplasts kemiska betäckning är C_3H_6 och den innehåller 856 gram kol och 144 gram väte per kilo.

Den används vanligen i fläktpropellrar, bilgrillar, instrumentpaneler, chassier, flaskor, behållare, rör, rattar, dörrhandtag, höljen till köksmaskiner och hårtorkar, rep, medicin- och kosmetikaförpackningar, elektriska isoleringsdetaljer, verktygslådor m.m.

Styrenplaster

Styrenplasts kemiska betäckning är C_8H_8 och den innehåller 923 gram kol och 77 gram väte per kilo.

Den används vanligen i förpackningar, engångsartiklar, hushållsprodukter, leksaker, cellplast m.m.

Etenplast - PE

Etenplast har den kemiska beteckningen C_2H_4 och den innehåller 856 gram kol och 144 gram väte per kilo.

Etenplast med hög densitet används vanligen i flaskor, bensintankar, filmer, leksaker och som implantat i människokroppen. Etenplast med låg densitet används vanligen i förpacknings- och byggfilm.

Vinylkloridplast – PVC

Vinylkloridplast har den kemiska beteckningen C_2H_3Cl och den innehåller 384 gram kol, 48 gram väte och 568 gram klor per kilo.

Den används vanligen i rör, byggpaneler, korrugerade skivor, fönsterbågar, dörrposter, profiler, flaskor, behållare m.m.

Polyetylentereftalat - PET

PET har den kemiska beteckningen $C_{10}H_8O_4$ och den innehåller 625 gram kol, 42 gram väte och 333 gram syre per kilo.

Den används vanligen i flaskor, syntetiska tyger, matförpackningar m.m.

A6.2 Gummi

Gummi är ett polymert elastiskt material. Naturgummi har biologiskt ursprung medan syntetgummi har fossilt ursprung. Bildäck är den största produkten framställd av gummi.

A6.3 Syntetmaterial

Syntetfibrer är framställda av syntetiskt tillverkade organiska polymerer, vanligen med olja som utgångsmaterial. Viktigast är polyesterfibrer, följda av nylon- akryl- och polypropenfibrer.

A6.4 Lösningsmedel

Lösningsmedel som förbränns utgörs i huvudsak av färg- och lösningsmedelsavfall, som den avfallsproducerande industrin bedömer inte vara lämpligt för återvinning. Normalt innehåller det lösningsmedelsbaserade bränslet cirka 50 procent lösningsmedelsblandningar, 10 procent bindemedel och mjukgörare från färg, 5 procent aska och resterande är vatten. Andelen lösningsmedel som är baserade på fossilt kol varierar.

A6.5 Spillolja

Beträffande spillolja som förbränns måste det skiljas på två fall:

1. Konverterad eldningsolja, som är en eldningsolja framställd ur spillolja. Den konverterade eldningsoljan säljs som en produkt, dock fortfarande klassad som farligt avfall på grund av sitt ursprung från spilloljan. Konverterad eldningsolja ersätter oftast jungfruliga fossila eldningsoljor. Innehållet i konverterad eldningsolja är cirka 1 procent aska, 1 procent vatten och resterande olja. Oljan är blandningar av såväl fossilt, vegetabiliskt, animaliskt som syntetiskt ursprung.
2. Övrig spillolja. Denna spilloljefraktion utgörs av slam från behandling av spillolja, tankrengöringar, oljeavskiljare, etc. Sammansättningen är cirka 10 procent aska, 40 procent vatten och resterande är olja. Även här utgör oljan blandningar av såväl fossilt, vegetabiliskt, animaliskt som syntetiskt ursprung.

Avfallsoljorna har numera egna s.k. KN-nummer i 2710 (2710 91 00 och 2710 99 00). Dessa KN-nummer anges inte direkt i 2 kap. 1 § LSE såsom ett direkt skattepliktigt bränsle. Skatteplikten kan dock utläsas av 2 kap. 3 § 2 enligt vilken andra mineraloljor än sådana som avses i 1 kap. 3 a §, om en sådan produkt säljs eller förbrukas som motorbränsle eller för uppvärmning är skattepliktiga.

Spilloljan beskattas således med det skattebelopp som tas ut för motsvarande bränsle enligt 2 kap. 1 § LSE, dvs. i normalfallet märkt eldningsolja.

Enligt 7 kap. 1 § första stycket 1 LSE får den som är skattskyldig göra avdrag för skatt på bränsle för vilket skattskyldighet tidigare har inträtt. För spilloljans del innebär detta att en avdragsrätt, föreligger om den beskattats tidigare. Ofta går det emellertid inte att utreda om spilloljan delvis har beskattats tidigare, eller enligt vilken skattesats den beskattats. Skatteverket rekommenderar därför två schabloner för att avgöra avdragsrätten i dessa fall. Enligt den första schablonen antas 25 procent av spilloljan komma ifrån tidigare beskattad olja om inte annat kan styrkas genom utredning. Enligt den andra schablonen bör avdraget för 20 procent av volymen beräknas efter vilken skatt som slutligen belastar förbrukningen i tillverkningsprocessen i industriell verksamhet.⁴⁰

⁴⁰ Riksskatteverkets allmänna råd om beskattning av bränslen enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi (RSV 2002:18).

7 Beskrivning av en viktbaserad alternativ skatt på avfall som förbränns

7.1 Inledning

I avsnitt 5 föreslås och i avsnitt 6 utformas en skatt på avfall som förbränns. Utredningen har övervägt två olika modeller för hur en skatt på avfall som förbränns skulle kunna utformas. Utredningen har valt den s.k. *energiskattmodellen*, som innebär att den fossila delen av avfallet infogas i lagen (1994:1776) om skatt på energi, LSE, såsom ett skattepliktigt bränsle. Ramarna för hur en skatt på avfall som förbränns kan åstadkommas enligt det andra utvärderade alternativet, dvs. inom den nu befintliga lagen (1999:673), LSA om skatt på avfall redovisas i detta avsnitt. Det bör dock observeras att det som presenteras i denna del endast utgör ett ramverk, som utgjort grund för utredningens överväganden inför valet av skattmodell. Det underlag som presenteras är alltså inte ett färdigt förslag, utan ger endast ramar för utformningen av den s.k. *avfallsskattmodellen*. Avfallsskattmodellen kan alltså inte utan ytterligare analyser och högre grad av konkretisering läggas till grund för lagstiftning. Den modell som presenteras i detta avsnitt har, såsom nämnts ovan, utvärderats som ett alternativ till energiskattmodellen. Om en skatt inom ramen för LSA skall införas som ett komplement till energiskattmodellen bör en särskild analys göras om dess effekter och närmare utformning.

7.1.1 Den svenska avfallspolitiken

Den svenska avfallspolitiken beskrivs utförligt i avsnitt 2. En av flera utgångspunkter är att stödja avfallshierarkin (se avsnitt 2.1.2). Beträffande avfallshierarkin gäller som en del i denna att materialåtervinning prioriteras framför energiutvinning när detta är miljömässigt motiverat. Utredningens överväganden kring ett inklu-

derande av avfall som förbränns i den befintliga avfallsskatten får ses mot bakgrund av bland annat denna avfallshierarki.

7.1.2 Den svenska avfallsbeskattningen

Lagen om skatt på avfall trädde i kraft den 1 januari 2000. Enligt lagen beskattas *avfall som deponeras* på en avfallsanläggning eller förvaras där under längre tid än tre år. Detsamma gäller inom en industri som har en egen deponi. Skatten baseras på avfallets vikt. Skatteskylldigheten inträder när avfall förs in på skattepliktig anläggning och när avfall förs ut medges avdrag. Med avfall jämföras annat material. För industrianläggningar inträder skatteskylldigheten när avfall uppkommer. Sedan den 1 januari 2003 är skattesatsen 370 kr per ton. Anläggningar som endast deponerar vissa avfallsslag, exempelvis bergrester från gruvindustriell verksamhet och radioaktivt avfall, är undantagna från lagens tillämpningsområde. Avfall eller annat material som är avsett att användas för driften av en avfallsanläggning eller inte har samband med avfallshanteringen på anläggningen undantas från skatteplikt beträffande skatt på avfall som deponeras. Detsamma gäller avfall som inom anläggningen behandlas genom kompostering, reaktorbaserad rötning och förbränning eller används som råvara vid tillverkning av fast lagringsbart bränsle, pellets eller flis, eller avvattnas. Resterna från dessa behandlingsmetoder beskattas dock. Skattefrihet gäller också en rad avfallsslag förutom för avfall som förs ut från anläggningen eller som används för driften av anläggningen. Denna skattefrihet uppnås genom att den skattskyldige får göra avdrag för skatten i sin avfallsskattedeklaration. Syftet med skatten är att styra avfall bort från deponering mot en från miljö- och naturresurssynpunkt bättre behandling. Skattebefrielse för vissa avfallsslag motiveras med att det för närvarande inte finns något miljömässigt acceptabelt behandlingsalternativ för dessa.

7.2 Lagens tillämpningsområde

En avfallsskatt på *avfall som förbränns* kan genomföras genom att utvidga lagen om skatt på avfall till att omfatta även förbränningsanläggningar som förbränner avfall. Detta innebär att lagens

tillämpningsområde såvitt avser avfallsskatt på avfall som förbränns, är självständiga förbränningsanläggningar som förbränner avfall samt förbränningsanläggningar som förbränner avfall som finns på en avfalls- eller industrianläggning.

Om avfall som förs in till en förbränningsanläggning inte förbränns inom tre år medför det att anläggningen blir en skattepliktig avfallsanläggning och att avfallsskatt skall tas ut på det lagrade avfallet.

Vad gäller innebörden av begreppet avfall kan som vägledning användas den definition som finns i 15 kap. 1 § första stycket miljöbalken. Enligt denna definition avses med avfall varje föremål, ämne eller substans som ingår i en avfallskategori och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Till ledning för tolkningen bör definitionen på avfall enligt artikel 1 a i ramdirektivet för avfall¹ samt den förteckning över avfall som kommissionen beslutat om med stöd av den nämnda artikeln, den s.k. Europeiska avfallskatalogen, användas. EG-domstolens praxis är vägledande och detta innebär bland annat att oavsett om materialet har ett värde eller inte, kan det klassas som avfall – även om det skulle utgöra råvaran i en annan verksamhet. Det är således inte materialets värde som är avgörande i fråga om en fraktion är avfall utan innehavarens, eller tidigare innehavares avsikt. Den ursprungliga ägarens avsikt följer materialet, vilket således innebär att den nuvarande innehavarens avsikt inte är avgörande. Det kan leda till problem att använda det mycket omfattande avfallsbegreppet i en skattelagstiftning. I den nuvarande utformningen av LSA har detta problem undvikits genom att avfall jämföras med annat material förutom för avfall som uppkommer inom en anläggning där det huvudsakligen bedrivs annan verksamhet än avfallshantering, om skattepliktig deponering sker inom anläggningen. Vad utredningen erfarit från Skatteverket har avfallsbegreppet inte lett till problem vid tillämpningen av LSA. Utredningen finner det inte rimligt att införa en modifierad avfallsdefinition i beskattningshänseende. Skatteobjektet i avfallsskattemodellen bör således vara avfall enligt definitionen i miljöbalken. Tillämpningen bör i stället begränsas genom undantag för de fraktioner som inte bör beskattas. I syfte att undanröja en

¹ Rådets direktiv (75/442/EEG) av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, 25.7.1975, s. 39), senast ändrat genom kommissionens beslut (96/350/EG) av den 24 maj 1996 (EGT L 135, 6.6.1996, s. 32).

möjlig dubbelbeskattning av vissa avfallsslag, bör en samordning ske med den beskattning av bränslen som sker enligt LSE.

7.3 Skattemetod

Vid utformningen av skattemetod, dvs. det regelsystem som skall styra hur skatten beräknas och redovisas, har utredningen övervägt två metoder; nettoskattemetoden och slutskattemetoden.

Nettoskattemetoden innebär att skattskyldigheten inträder då det skattepliktiga materialet förs in till en skattepliktig anläggning. Allt avfall och övrigt material som förs in till en skattepliktig anläggning beskattas. För avfall och övrigt material som förs ut från anläggningen medges avdrag. Praktiskt innebär det att skattskyldigheten inträder när avfallet passerar anläggningens grind och att skatteavdrag medges för allt avfall som passerar grinden på väg ut ur anläggningen, exempelvis för avfall som sorterats ut från den brännbara fraktionen innan den förbränns. Avdrag kan också medges för de restprodukter i form av aska och slagg som kommer från förbränningsanläggningen och som träffas av avfallsskatt om de läggs på deponi.

Slutskattemetoden innebär att skattskyldigheten inträder då det skattepliktiga materialet förbränns. Praktiskt innebär detta att skattskyldighet inträder först då avfallet förs in i ugnen och att inga avdrag medges.

Eftersom förbränningsanläggningarna oftast har möjlighet att väga bränslet när det förs in i ugnen är denna metod enkel att tillämpa för de skattskyldiga. Metoden har dock kritiserats eftersom den innebär att askan och slaggen blir dubbelt beskattad vid senare deponering. Avfallsskatt på avfall som förbränns har till syfte att främja materialåtervinning genom att ge ekonomiskt incitament till utsortering av material som lämpar sig för materialåtervinning. Mängden restprodukter från förbränning, bland annat aska och slagg, är en effekt av hur väl sorterat bränslet är. Det är inte förenligt med lagens syfte, att främja sortering, att göra avfallsförbränningens restprodukter avdragsgilla. Avfallsskatt på avfall som deponeras har till syfte att minska deponeringen av avfall. Alternativen till deponering, förutom förbränning, är bland annat återvinning och återanvändning. Avfallsskatten på avfall som deponeras ger incitament till att finna avsättning för restprodukterna, exempelvis som ersättning för naturgrus eller åter-

vinning av metaller. Mot denna bakgrund synes slutskattemetoden för avfallsskatt på avfall som förbränns vara mest förenligt med lagens syfte och således att föredra framför nettoskattemetoden.

7.4 Skattesats

7.4.1 Inledning

Tanken är att en skatt, även om den tas ut av den som bedriver verksamhet på förbränningsanläggningen, skall överföras på avfallsproducenter och på så sätt ge en signal att ökad utsortering av material är önskvärt och t.o.m. kan vara lönsamt. Det är skatten plus mottagningsavgiften som ger ett ekonomiskt incitament till att använda och utveckla alternativ till förbränning. Skattesatsen skall naturligtvis helst vara sådan att den ger styreffekt och stimulerar till meningsfulla investeringar för förbättrad sårhållning, sortering och avfallsbehandling, så att materialåtervinningen kan öka, men samtidigt inte ge merkostnader som inte kan motiveras från miljö- eller resurssynpunkt. Att åstadkomma detta utan en mycket differentierad skatt är inte lätt.

Nuvarande kostnad för förbränning varierar för olika avfallsfraktioner och mellan olika förbränningsanläggningar. Mottagningsavgifterna till avfallsförbränningsanläggningarna varierar mellan 300–600 kr per ton² blandat avfall. Mottagningsavgifterna till biologisk behandling varierar mellan 400–1 000 kr per ton³ biologiskt lättnedbrytbart avfall. Avgifterna för materialåtervinning varierar beroende på vilket material som avses. Utsorterade fiberfraktioner är eftersökta som råvara till pappersindustrin och betingar därför ett positivt pris, liksom vissa metall- och plastfraktioner.

Mottagningsavgifterna till avfallsförbränningsanläggningarna kan komma att förändras inom den närmsta tiden dels för att anläggningarna senast den 28 december 2005 måste uppfylla kraven i avfallsförbränningsförordningen dels för att kapaciteten byggs ut och marknaden därigenom förändras. Nästan alla svenska avfallsförbränningsanläggningarna uppfyller direktivets krav sedan länge men det kan inte uteslutas att kostnaden för förbränningen

² Mottagningsavgifter för avfallsförbränning, Profus rapport.

³ Svensk Avfallshandtering, Årsskrift från RVF, 2004.

av avfall kan komma att öka, i vart fall lokalt, på grund av avfallsförbränningsförordningens krav.

Avfallsbränslemarknaden har under de senaste 10–20 åren blivit en allt mer öppen marknad där konkurrensen har pressat både kostnader och priser. Fler aktörer, större upptagningsområden och konkurrensutsatt upphandling är några orsaker som påverkar utvecklingen. Idag råder det dock kapacitetsbrist för avfallsförbränning vilket skulle kunna leda till högre mottagningsavgifter.

7.4.2 Effekter på det avfall som förbränns i avfallsförbränningsanläggningar⁴

Slutsatser från konsekvensanalysen angående effekterna av en avfallsskatt på avfall som förbränns

Utredningen har uppdragit åt Profu att göra en konsekvensanalys av en avfallsskatt på avfall som förbränns för det avfall som förbränns i avfallsförbränningsanläggningar. Analysen utgår från en skatt utan skattebefrielser. Resultatet kan ändå användas eftersom de skattebefrielser som är aktuella inte bedöms påverka hanteringen av de analyserade avfallsfraktionerna nämnvärt. Beräkningarna har gjorts med hjälp av tre fallstudier, i kommunerna Göteborg, Gävle och Borlänge. Med hjälp av resultaten från dessa tre studier samt statistik från övriga svenska kommuner har resultaten skalats upp till nationell nivå. Huvudresultatet på nationell nivå beskrivs med hjälp av marginalkostnadskurvor. Med hjälp av dessa kan man bedöma när det blir kostnadseffektivt att undvika avfallsförbränning till förmån av andra åtgärder, som exempelvis materialåtervinning eller biologisk behandling.

Profu konstaterade i analysen att en skatt kommer att betalas genom höjda mottagningsavgifter samt att utrymmet att energikollektivet eller anläggningsägaren betalar skatten är starkt begränsat.

Marginalkostnadstrappan visar att det redan i dag är lönsamt att sortera ut tidningar, kontorspapper samt plast från industrin. En skatt ger dock extra incitament att öka utsorteringen av dessa fraktioner. Någonstans vid en skatt runt 200 kronor per ton blir det lönsamt att sortera ut pappersförpackningar, well och glasförpackningar genom fastighetsnära insamling. Vid en skattenivå

⁴ Skatt på förbränning av avfall – En konsekvensanalys, Profu:s rapport, 2004-12-29.

mellan 400–700 kronor per ton blir det lönsamt att satsa på biologiska behandlingsmetoder och sortera ut fraktioner för detta.

7.4.3 Effekter på avfallslämnare och avfallsentreprenörer⁵

Slutsatser från en intervjuundersökning angående effekterna av en avfallsskatt på avfall som förbränns

Utredningen har uppdragit åt Kemi & Miljö att göra en intervjuundersökning beträffande effekterna av en skatt på avfall som förbränns för avfallslämnare och avfallsentreprenörer. Studien har fokuserat på intervjuer av nyckelpersoner i företag. Personer på 15 företag har intervjuats. Nedan följer hur de intervjuade bedömt att en avfallsskatt på avfall som förbränns påverkar avfallshandlingen för deras bransch och vad som sker vid olika skattenivåer.

Tillverkande företag

De tillverkande företagen uppger att det ibland finns tekniska möjligheter att höja andelen av produktionsspillet som återanvänds. Ökade kostnader för avfallsförbränning skulle kunna leda till att nödvändiga investeringar för ökad materialåtervinning kan motiveras ekonomiskt och att de genomförs. Företagen uppger annars att den huvudsakliga effekten en avfallsförbränningskatt ger är ökade kostnader och att den inte skulle påverka hur de hanterar sitt avfall. En skattenivå om 100 kronor per ton skulle ge marginell påverkan i flertalet företag. En skattenivå om 500 kronor per ton ger försämrad lönsamhet. Företag som är internationella koncerner har ett ständigt överhängande hot att flytta produktionen till länder med lägre produktionskostnader. En skatt på avfallsförbränning skulle då försämra det svenska företagets konkurrenskraft inom koncernen. Materialkostnaderna är lika oavsett var produktionen ligger men en avfallsförbränningskatt skulle uppmärksammas inom koncernen och verka till den svenska verksamhetens nackdel. Man påpekar att det inte skulle gynna miljön att produktionen flyttar utomlands eftersom produktionsmetoderna där ofta är sämre ur miljösynpunkt. Eftersom avfall redan styrs bort från

⁵ Skatt på förbränning av avfall – effekter på avfallslämnare och avfallsentreprenörer, Kemi & Miljö:s rapport och *Industrienkäten*.

deponering trots att förbränning är dyrare ser man också en risk att deponering blir aktuellt igen om en förbränningskatt införs.

Byggföretag

Byggföretagen uppger att ökade kostnader stimulerar till ökad materialåtervinning i de fall där det finns möjligheter. Det är någonstans i spannet upp till 500 kr/ton som verkliga förändringar skulle ske i avfallshanteringen. Det skulle ge märkbara men inte dramatiska ekonomiska effekter. Redan idag är avfallshanteringen en märkbar kostnad i den totala prisbilden. Det första som skulle hända vid en avfallsförbränningskatt är att ett större tryck skulle sättas på leverantörerna att minska mängden emballagematerial. Man uppger också att detta är en viktigare fråga när det gäller effektivt resursutnyttjande vid nybyggnation, en "just in time"-baserad planering, och att den genomförs oavsett om en avfallsförbränningskatt införs eller inte. Allt detta skulle påverka lönsamheten men kostnaderna skulle i slutändan vältras över på kunderna. Eftersom alla byggföretag drabbas lika av skatter skulle den fungera som ett incitament att materialåtervinna mer. Man skall ändå ha i åtanke att till exempel emballagematerial trots allt är en liten del av den totala mängden avfall. Ökad källsortering och materialåtervinning av avfallet skulle ge betydligt mindre resursbesparingar än vad ett effektivare byggande skulle ge. Som tidigare nämnts uppges också möjligheterna att öka källsorteringen vid rivning och ombyggnation vara små och de skulle knappast påverkas av en avfallsförbränningskatt.

Fastighetsförvaltare

Inom fastighetsförvaltning är effekterna svårare att bedöma. Kostnaderna kommer till största del, dock inte alltid, att övervältras på kunder. En skatt på 100 kr per ton bedöms ge marginella effekter på företagens lönsamhet och avfallshandling. Även om man inte kan se några omedelbara effekter skulle det ge en signal som på sikt kan leda till ökad källsortering. En skatt på 500 kr per ton bedöms av vissa ge verkliga effekter i form av ökad källsortering och eventuellt också insatser för avfallsminimering. En fastighetsförvaltare ser att den högre skattenivån skulle

motivera att organiskt avfall sorteras ut för rötning istället för att förbrännas med det blandade avfallet. Källsorteringen är även av ekonomiskt intresse för bostadsfastigheter. Flerfamiljsfastigheter som ökar källsorteringen minskar också sitt osorterade avfall. Med en avfallsförbränningskatt förstärks argumentet för att förhandla ned avfallstaxan för sådana fastigheter. Andra bedömer att det måste till högre avfallsförbränningskatter än 500 kr per ton för att det skall ge ökad materialåtervinning i näringsfastigheter. Skatten skulle behöva kompletteras med något för att bli slagkraftig. Därmed inte sagt att fastighetsägarna önskar det eller att de anser att skatt på avfallsförbränning är den bästa vägen till förbättrat resursutnyttjande.

Livsmedelsproduktion

Redan vid en avfallsförbränningskatt på 100 kr per ton skulle livsmedelsproducentens lönsamhet påverkas märkbart om än inte helt avgörande. Avfallshanteringen skulle inte påverkas i någon större omfattning och skatten skulle inte leda till mer materialåtervinning eftersom det är tekniska begränsningar som styr. Möjligtvis skulle en avfallsförbränningskatt leda till ökat användande av plastbackar och andra returemballage som ersättning för engångsemballage.

Dagligvaruhandel

Regionala skillnader är viktiga i handelsledet. Butikernas verklighet är ofta olika beroende på var i landet de ligger och hur stora de är. Ibland har de goda möjligheter att sortera avfall. Ibland erbjuder avfallsentreprenörerna inget alternativ till förbränning. Gemensamt för alla är att avfallshanteringskostnaderna har blivit märkbara från att tidigare har varit obetydliga. För butiker med relativt sett stor omsättning finns många alternativ som ger möjligheter att sänka sina kostnader genom aktivt arbete. För små butiker med få alternativ och med det begränsade handlingsutrymmet kan skatten på avfallsförbränning bli en bidragande orsak till butiksnedläggelse. Där alternativ erbjuds leder däremot en skatt sannolikt till ökad återvinning. Effekterna slår in någonstans i spannet 100–500 kronor per ton. En skatt om 100 kronor ger marginell effekt, en

skatt om 500 kronor ger en avgörande effekt, särskilt på små butiker.

Avfallsentreprenörer

Samtliga avfallsentreprenörer bedömer att en avfallsförbränningsskatt på 100 kr per ton inte skulle få några större effekter vare sig hos avfallsentreprenörerna eller i samhället. En avfallsförbränningsskatt på den nivån skulle ge mer en psykologisk effekt än en ekonomisk genom att den belyser samhällets strävan och värdet av att öka materialåtervinningen. En avfallsförbränningsskatt på 500 kr per ton ser några skulle driva på förändringar hos avfallslämnarna av ekonomiska skäl. Andra säger att det inte skulle ge de önskade positiva effekterna med ökad materialåtervinning om det inte blir en skatt som är väsentligt högre än 500 kr per ton. Avfallsentreprenörerna uppger att de inte skulle drabbas i någon större omfattning ekonomiskt av en avfallsförbränningsskatt. Skatten skulle vältras över på kunderna. Det är dock inte säkert att det skulle leda till att kunderna ökar sin källsortering. En avfallsentreprenör uttrycker tydligt att de inte har några planer på att bygga upp sorteringsanläggningar för att minska mängden avfall till förbränning även vid de högre skattenivåerna därför att arbetsmiljön blir för dålig. Automatisering är nödvändig då arbetsmiljön vid manuell sortering inte är önskvärd och en annan avfallsentreprenör säger bestämt att i det läget finns anledning att göra de relativt stora investeringar som krävs för bygga upp automatiserade sorteringsanläggningar. En mindre del av avfallet, som exempelvis el- och elektronikavfall, handlas med över nationsgränser och de entreprenörer som hanterar det avfallet ser att deras konkurrenskraft skulle försämrats. Man ser i flera fall att det finns risker för att sopor kommer att exporteras vid en hög skatt. En risk är att om kostnaden att lämna svårbehandlat avfall till seriös förbehandling ökar så minskar mängden avfall som återvinns. En del kanske väljer att ta kostnaden för att lägga på deponi om den seriösa återvinningen där förbränning är en nödvändig del blir för dyr.

Sammanfattning

De intervjuade svarade på en fråga om vilken effekt de tror att olika skattenivåer ger på materialåtervinning för deras verksamhet. Svaren redovisas i tabell 7.1.

Tabell 7.1. Förväntad effekt vid avfallsskatt på 100 respektive 500 kr/ton, olika verksamheter

Typ av verksamhet	100 kr/ton	500 kr/ton
Tillverkande företag	ingen	ökar
Byggföretag	ingen	ökar
Fastighetsförvaltare	ingen	ökar
Livsmedelsproduktion	ingen/liten ökning	ökar
Dagligvaruhandel	ingen/liten ökning	ökar
Avfallsentreprenörer	ingen	ökar

7.4.4 Vilken skattesats skall väljas?

De ovan redovisade konsekvensanalyserna visar att en skattesats om 100 kronor per ton avfall ger liten styrning mot ökad materialåtervinning främst vad avser avfallet från verksamheter. Den styreffekt som bör uppnås är en ökad materialåtervinning av såväl det kommunala avfallet (hushållsavfallet och det hushållsavfallsliknande avfallet från verksamheter) som verksamhetsavfallet (avfallet som uppkommer i verksamheter förutom det hushållsavfallsliknande avfallet). Helst skall skatten ge incitament till biologisk behandling eftersom det inte finns något styrmedel för delmål 9 och 10 om ökad biologisk behandling. Det är först vid en skattesats runt 500 kronor per ton som analyserna visar en styrning mot biologisk behandling. Samma analys visar att en skattesats om 500 kronor per ton kan ge oönskade effekter på vissa svårbehandlade avfallsfraktioner och vissa verksamheter genom påverkan på deras konkurrenskraft.

Det är inte möjligt att förutse exakt vilka effekter en skatt på avfall som förbränns får eller vid vilken skattenivå de önskade effekterna inträder, eftersom det rör sig om så många olika avfallsförbrännare, avfallsinnehavare, avfallsfraktioner och avfallslag. För att undvika oförutsedda negativa konsekvenser är en låg skattesats att föredra inledningsvis. Detta möjliggör att såväl behovet av en

högre skattesats som de negativa effekterna kan bedömas. Det är möjligt att en högre skattenivå motiverar ytterligare undantag.

Skattesatsen bör således sättas lågt men dock högre än 100 kronor per ton eftersom den nivån endast gav marginell styrning på verksamhetsavfallet. Med hänsyn till de styreffekter som bör uppnås samt att skattesatsen inledningsvis bör ligga på en låg nivå. Den bör bestämmas till 200 kronor per ton avfall. Någon djupare analys av en skattesats på den nivån har utredningen dock inte gjort.

7.5 Skattskyldighet och skattskyldighetens inträde

Enligt 7 § LSA är den som bedriver verksamhet på anläggningen skattskyldig för skatt på avfall som deponeras. Eftersom skatten på avfall som förbränns skall fogas in i den befintliga LSA bör samma ordning gälla för skatt på avfall som förbränns. Skattskyldig för skatt på avfall som förbränns är den som bedriver verksamheten på förbränningsanläggningen, se avsnitt 7.2 om lagens tillämpningsområde. Skattskyldigheten för avfallsskatt på avfall som förbränns inträder vid den tidpunkt då det skattepliktiga avfallet förbränns.

Antal skattskyldiga bedöms uppgå till sammanlagt cirka 280 stycken, från dessa undantas de som enbart förbränner skattebefriade avfallsslåg/-fraktioner vilket är sågverken, många av pappers- och massaanläggningarna samt de värme- och kraftvärmeverk som enbart förbränner RT (returträ) -flis och andra bioavfall. Kvar blir då cirka 60 stycken skattskyldiga.

7.6 Beskattningsförfarandet

Sedan den 1 januari 2003 är punktskatterna, inberäknat avfallsskatten, infogade i skattekontosystemet. Förfarandet hanteras gemensamt med stöd av reglerna i skattebetalningslagen (1997:483), SBL. Vid ett införande av en avfallsskatt på avfall som förbränns faller det sig naturligt att anknyta till den ordning som gäller för övriga punktskatter. Enligt utredningens mening bör således bestämmelserna i SBL om beskattningsförfarandet gälla även för den nya skatten. Detta innebär bland annat att SBL:s bestämmelser om redovisning, beskattningsbeslut, omprövning och överklagande i huvudsak görs tillämpliga även för avfallsskatten på

avfall som förbränns, vilket i sin tur får till följd att förfarandet blir detsamma för avfallsskatten på avfall som förbränns som för den befintliga avfallsskatten.

För punktskatterna gäller emellertid som huvudregel att en redovisningsperiod omfattar en kalendermånad (10 kap. 14 § SBL). För avfallsskatten är det dock särskilt föreskrivet att redovisningsperioden utgörs av kalenderkvartal (9 § LSA). Eftersom avfallsskatten på avfall som förbränns skall fogas in i den befintliga LSA bör redovisningsperioden även för denna nya skatt utgöras av kalenderkvartal.

7.7 Skattebefrielse

7.7.1 Inledning

Eftersom skatten, om den skulle införas utan undantag, träffar allt avfall som förbränns kan det av olika anledningar finnas skäl att skattebefria anläggningar, processer eller avfallsfraktioner, i likhet med vad som skett i LSA för avfall som deponeras. Den praktiska utformningen av dessa fall av skattebefrielse kan ske såväl genom undantag från skatteplikten eller genom avdrag från skatten. För den omedelbara framställningen benämns dock samtliga undantag såsom skattebefrielser, oavsett i vilken form dessa slutligen ges.

En viktig uppgift för utredningen är att se till att skattebefrielserna utformas på sådana sätt att kommissionen kan förväntas bedöma att de är godtagbara ur statsstödssynpunkt.

7.7.2 Samförbränningsanläggningar

Bakgrund

Det har diskuterats om samförbränningsanläggningar kan undantas från en avfallsskatt på avfall som förbränns. Skälet härför skulle vara att begränsa de skattepliktiga objekten.

Begreppet samförbränningsanläggning är nytt i svensk lagstiftning och infördes genom avfallsförbränningsförordningen (2002:1060), som trädde i kraft i januari 2003. Samförbränningsanläggning definieras i 3 § avfallsförbränningsförordningen på följande sätt.

Anläggning som avses i artikel 3.5 i direktivet 2000/76/EG, dvs. en stationär eller mobil anläggning vars huvudsakliga ändamål är produktion av energi eller material där avfall utnyttjas som normalt bränsle eller tillskottsbränsle, eller där avfall värmebehandlas i syfte att bortskaffas. Denna definition omfattar hela anläggningen med samtliga förbränningslinjer, utrymmen, utrustning och system som hör samman med avfallens behandling. Om förbränning sker på ett sådant sätt att det huvudsakliga ändamålet med anläggningen inte kan anses vara produktion av energi eller material, skall anläggningen anses vara en avfallsförbränningsanläggning.

Det är inte lätt att definitionsmässigt skilja en samförbränningsanläggning från en avfallsförbränningsanläggning. Branschen och berörda myndigheter i Sverige anser att även de svenska avfallsförbränningsanläggningarna innefattas av begreppet samförbränningsanläggning. Detta eftersom deras huvudsakliga ändamål är produktion av energi och eftersom avfall utnyttjas som normalt bränsle i anläggningarna. I den praktiska hanteringen av avfallsförbränningsförordningen har samförbränningsanläggningar kommit att få betydelsen förbränningsanläggning som förbränner annat avfall än hushållsavfall. De anläggningar som förbränner hushållsavfall är per definition avfallsförbränningsanläggningar.

Samförbränningsanläggningar bränner annat avfall än hushållsavfall, exempelvis blandat verksamhetsavfall, produktionsspill, RT-flis, slam och gummidäck, tillsammans med annat traditionellt bränsle. Även i dessa anläggningar produceras värme, el och ånga. Exempel på sådana anläggningar är sågverkens s.k. barkpannor, kemiindustrins pannor, cementindustrins ugnar samt kraft- och värmeverk.

Bedömning

Utsorterat brännbart avfall förbränns i såväl avfalls- som i samförbränningsanläggningar. En skatt på förbränning av avfall har till syfte att ge incitament till ökad utsortering från de fraktioner som förbränns. Denna styrning eftersöks oavsett i vilken anläggning avfallet förbränns. Det är därför inte förenbart med lagens syfte att undanta samförbränningsanläggningarna.

7.7.3 Anläggningar där enbart skattebefriat avfall förbränns

För att minimera de administrativa kostnaderna för skatten föreslås att de anläggningar som enbart förbränner skattebefriat avfall skall vara undantagna från lagens tillämpningsområde. I huvudsak gäller samma konstruktion för skatten på avfall som deponeras. Om anläggningarna enbart bränner skattebefriat avfall motiverar inte kontrollbehovet att de anläggningarna skall behöva komma in med regelmässiga deklarerationer. Det är en onödig administrativ belastning för såväl anläggningarna som Skatteverket att administrera nolldeklarerationer.

Detta undantag kommer att omfatta sågverkens och pappers- och massaindustrins förbränningsanläggningar samt kraft- och värmeverk som enbart förbränner biologiska avfallsfraktioner.

7.7.4 Slam

Bakgrund

I Naturvårdsverkets *Aktionsplan för återföring av fosfor ur avlopp*⁶ nämns att det långsiktiga målet för behandlingen av slam är att näringen i avloppsslam återförs till mark, där näringen behövs, utan risk för hälsa eller miljö. Detta innebär bland annat att

- avloppsfraktionerna har en sådan kvalitet, med avseende på renhetsgrad, att de kan återföras utan risk för hälsa eller miljö,
- näringen i avlopp kan återföras både till åkermark och annan mark där näring behövs, och att
- användning av andra gödselmedel ersätts.

Vad som avses med *utan risk för hälsa eller miljö* behandlas ytterligare vad gäller spridning av metaller och organiska ämnen samt smittskydd. Även andra risker för hälsa och miljö skall undvikas. Detta gäller exempelvis risken för övergödning och risken för att den biologiska mångfalden påverkas negativt.

På lång sikt är målet att alla näringsämnen i avlopp som det är praktiskt möjligt att återföra också återförs. Hur stor andel av näringsämnena i avlopp detta utgör beror bland annat av den långsiktiga inriktningen av systemlösningar.

⁶ *Aktionsplan för återföring av fosfor ur avlopp*, Naturvårdsverkets rapport 5214, dec 2002.

Enligt 12 § i Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall⁷ gäller deponeringsförbudet inte komposterat slam från rening av avloppsvatten, vilket således innebär att det får läggas på deponi. Anledningen till att komposterat slam får deponeras även efter att förbudet att deponera organiskt avfall trätt ikraft är det långsiktiga målet att slammet skall återföras till marken. Det är därför inte önskvärt att styra slammet till förbränning.

Bedömning

När slammet läggs på deponi beskattas det om det inte är undantaget från avfallsskatt. Grunden i avfallsskattelagen är att slam liksom annat avfall skall beskattas efter avfallets faktiska vikt vid införseln dvs. inklusive eventuellt vatten. Genom lagändring⁸ tillkom vissa undantag för avfall som avvattnas, flytande avfall som renas och flytande avfall som behandlas i vassbädd. Detta innebär att avfallsskatt inte betalas för

- flytande avfall som renas inom en skattepliktig anläggning,
- avfall som avvattnas på en sådan anläggning, under förutsättning att det renade eller avskilda vattnet inte deponeras inom anläggningen (oftast leds vattnet till det kommunala avloppsnätet).

Avfallsskatt betalas för resterna efter rening eller avvattning, dvs. den fasta fasen av slammet, om den deponeras. Eftersom slammet inte skall styras till eller från förbränning finns det ingen anledning att göra någon skillnad i beskattningshänseende om slammet deponeras eller förbränns. Slam bör således inte generellt skattebefrias. Det slam som förbränns skall därför beskattas på samma sätt som annat avfall dvs. skatten skall beräknas på vikten av det slam som förbränns.

⁷ NFS 2004:4.

⁸ Prop. 2000/01:31, SFS 2000:1429, Trädde i kraft 1 januari 2001.

7.7.5 Biologiskt avfall

Bakgrund

Biobränsle är bränsle som kommer från levande organismer, t.ex. från växt- och djurriket. Inom energipolitiken på såväl svensk som gemenskapsnivå finns målsättningar att öka användningen av förnybar energi. Gällande definition av avfall, som återfinns i 15 kap 1 § miljöbalken, innebär att allt biobränsle som inte produceras med direkt syfte att förbrännas kan definieras som avfall. Utifrån de perspektiv som miljö-, klimat- och energipolitiken ger är det rimligt att förnybara bränslen blir undantagna från skatt på avfall som förbränns, det är därför viktigt med ett undantag för biologiska avfallsfraktioner som används som bränsle. De biologiska avfallsfraktionerna som lämpar sig för materialåtervinning (fiber eller näringsämnen) skall dock inte undantas från en avfallsskatt på förbränning av avfall, eftersom ett sådant undantag skulle strida mot lagens syfte samt miljö- och avfallspolitiken.

Överväganden

Undantag i skattelagstiftning bör utformas på ett sätt som gör det tydligt definierat och avgränsat. Det vore att föredra, för aktörerna, om avgränsningen för undantaget för biologiska avfallsfraktioner överensstämde med avgränsningar i andra avfallsrelevanta författningar.

I direktivet (2001/77/EG)⁹ om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el definieras för direktivets syfte biomassa som den biologiskt nedbrytbara fraktionen av produkter, avfall och rester från jordbruk (både vegetabiliska och animaliska ämnen), skogsbruk och närstående industrier samt den biologiskt nedbrytbara fraktionen av industriavfall och kommunalt avfall.

I förordningen (2003:120) om elcertifikat preciseras vilka biobränslen som omfattas av förordningen:

- träd, trädrester, avverkningsrester samt andra rest- och biprodukter från skogsbruk,

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (2001/77/EG) av den 27 september 2001 om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el (EGT L 283, 27.10.2001, s. 33).

- bark, returlutar, slam, tallolja, flis, spån samt andra restmaterial och biprodukter från skogsindustrins processer,
- energiskog, energigrödor, spannmål, olivkärnor, nötskal, halm och vass samt
- källsorterat träavfall och träavfall som är utsorterat från blandade avfall. Detsamma gäller pellets, briketter, pulver, gas och vätskor, eller andra förädlade former av de biologiska material som anges här.

I 4 § avfallsförbränningsförordningen undantas anläggningar som enbart behandlar följande slag av avfall från förordningens bestämmelser.

- vegetabiliskt jord- och skogsbruksavfall,
- vegetabiliskt avfall från livsmedelsindustrin, om den energi som alstras återvinns,
- vegetabiliskt fiberhaltigt avfall som uppstått vid produktion av nyfiberpappersmassa eller vid pappersproduktion, om avfallet förbränns på produktionsplatsen och den energi som alstras återvinns,
- träavfall, med undantag för träavfall som till följd av ytbehandling eller behandling med träskyddsmedel kan innehålla organiska halogenföreningar eller tungmetaller inklusive sådant träavfall från bygg- och rivningsverksamheter.

Vid beaktande av de ovan återgivna avgränsningarna synes det inte finnas någon avgränsning som svarar mot de krav som bör ställas på en sådan avgränsning när den skall användas såsom förutsättning för skattebefrielse. Beträffande direktivet (2001/77/EG) om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el får dess definition av biomassa anses vara för vid för att fungera på avsett vis. Det omvända förhållandet får anses gälla för avfallsförbränningsförordningens avgränsning som snarare är för snäv och exempelvis inte omfattar animaliskt avfall. Elcertifikatsförordningens avgränsning, slutligen, är allt för detaljerad för att kunna komma till användning för det nu avsedda syftet.

Bedömning

Såsom redogjorts för ovan har någon befintlig avgränsning inte kunnat användas för att definiera det nu aktuella undantaget. Undantaget för biologiskt avfall när det används som bränsle har till syfte att åstadkomma att skatten inte motarbetar de miljö- och energipolitiska målet om ökad användningen av förnybara bränslen. Undantagen från undantaget har till syfte att undvika att motarbeta det miljö- och avfallspolitiska målet om resurshushållning genom materialåtervinning. Effekten av detta ”undantag med undantag” är att blandade avfallsfraktioner samt biologiska avfallsfraktioner som omfattas av materialåtervinningsmål beskattas men att övriga biologiska avfallsfraktioner befrias från skatt.

För helt biologiska avfallsfraktioner föreslås ingen skatt utgå. Med helt biologiska fraktioner avses fraktioner bestående av mer än 95 procent, av den brännbara vikten, biologiskt material. Exempel är skogs- och jordbruksavfall, pappers- och massaindustrins slammer samt utsorterat träavfall m.m.

För källsorterade biologiska avfallsfraktioner som enligt de nya delmålen 9 och 10 skall behandlas biologiskt föreslås skatt utgå. Dessa fraktioner omfattar matavfallet från hushåll, restauranger, storkök och butiker samt matavfall och därmed jämförligt avfall från livsmedelsindustrier.

För källsorterade avfallsfiberfraktioner föreslås skatt utgå. Med fiberfraktioner avses utsorterade pappersfraktioner som tidningar, kartong, papper och wellpapp. Dessa utsorterade fraktioner skall materialåtervinnas så långt det är möjligt och styrs till stor del redan av producentansvaret.

7.7.6 Farligt avfall

Vissa typer av avfall som klassificeras som farliga destrueras i dag genom förbränning vid hög temperatur. Denna behandling är ofta den ur miljösynpunkt lämpligaste behandlingsmetoden. Verksamheten är hårt reglerad och kräver tillstånd enligt miljöbalken. Tillståndet kan reglera tekniska villkor för utsläpp och vilka avfallslag som får förbrännas. Tillståndet för med sig strikta kontrollprogram för utsläpp av olika ämnen, tillsyn, egenkontroll etc. varför denna typ av destruktion är mycket kostsam.

I enlighet med principen om att *förorenaren betalar* skall den som ger upphov till avfall som är farligt betala vad det kostar att destruera det inklusive skatt.

Det finns en potential att öka materialåtervinningen även av det farliga avfallet. Kostnaden för att ta hand om farligt avfall är redan så hög att en skatt på relativt låg nivå inte gör någon skillnad på så sätt att innehavaren på grund av kostnadsökningen väljer att begå brott genom att inte hantera det lagligt. Det vore fel att undanta allt det farliga avfallet från skatt, men det finns skäl att undanta specifika avfallsfraktioner som är klassade som farliga.

Riskavfall

Det kan finnas skäl att undanta särskilda avfallsfraktioner som är klassade som farliga. Det kan vara aktuellt om fraktionen enligt något annat styrmedel skall förbrännas och *förorenaren betalar*-principen inte är tillämplig på fraktionen. Ett exempel är delar av det s.k. riskavfallet dvs. avfall där det ställs särskilda krav på insamling och bortscaffande på grund av smittfara. Sådant avfall uppkommer inom hälso- och sjukvården, tandvården, veterinärverksamhet samt från undervisning och forskning som är förknippad med sådana verksamheter. Sådant avfall skall förbrännas. Det vore närmast stötande att tillämpa *förorenaren betalar*-principen på riskavfallet. Riskavfall bör därför inte beskattas då det förbränns.

7.7.7 Animaliska biprodukter

Bakgrund

Europaparlamentets och rådets förordning (1774/2002/EG)¹⁰ om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel (ABP-förordningen) anger hur animaliska biprodukter skall bearbetas/bortscaffas. ABP-förordningen delar in animaliska biprodukter i tre kategorier 1, 2 och 3.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (1774/2002/EG) av den 3 oktober 2002 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel (EGT L 273, 10.10.2002).

- Kategori 1 är, kadaver från idisslare, sällskapsdjur, försöksdjur och djurparksdjur. Kadaver från idisslare är den stora gruppen. Till denna grupp hör även s.k. specificerat riskmaterial som är de organdelar (främst från slakt) som utgör en risk när det gäller BSE. Dit hör bland annat hjärna, ögon ryggmärg och ryggkotpelare.
- Kategori 2 är kadaver från andra lantbrukets djur än idisslare (t.ex. svin, hästar och fjäderfä).
- Kategori 3 är delar från normalslaktade djur som passerat alla kontroller. Notera att specificerat riskmaterial (enligt ovan) är kategori 1 trots att organdelarna kommer från normalslaktade djur.

Deponi eller biologisk behandling är inga lagliga avfallsbehandlingsalternativ för kategori 1 och 2. Det finns således ingen valmöjlighet för dessa kategorier för den som ansvarar för de animaliska biprodukterna.

Dagsläget

I Sverige genereras vid produktion av animaliska livsmedel årligen cirka 110–120 kton av ABP kategorierna 1 och 2. Den hitintills helt dominerande tekniken för behandling av dessa kategorier är att först mala, koka och torka materialet för att slutligen förbränna det, vilket är en mycket energikrävande behandling. Eftersom det saknas koncession inom landet för denna hantering får Sverige processhjälp av Tyskland och framför allt av Danmark. Slutprodukterna fett och köttmjöl återtas till Sverige för förbränning. Under år 2004 levererade Sverige i genomsnitt cirka 500 ton ABP av kategorierna 1 och 2 per vecka till dessa länder för bearbetning. Denna, bland annat från smittskyddssynpunkt, mycket otillfredsställande hantering med transporter av ABP över nationsgränserna beror av koncessionsbrist genom förhöjda ABP-volymer under senare år. Det senare har sin förklaring i utbrotten av BSE och därav de skärpta krav som ställts på hanteringen av ABP.

En utredning tillsattes år 2000 med uppgift att komma ifrån energikrävande teknik, att inventera tänkbara tekniska lösningar samt kapacitetsbehoven och att säkerställa en inhemsk lösning för behandlingen av detta avfall. I skrivelsen *Förbränning av animaliskt avfall* (Ds 2001:23) förordade utredningen den teknik, som ungefär

samtidigt utarbetades, som möjliggör direkt förbränning av ABP som krossats till köttmassa. Tekniken provades först i försök vid Eksjö energi och används nu för fjärde säsongen av Karlskoga kraftvärmeverk. Mätningar visar att samförbränning av köttmassa och flis eller torv ger lägre NO_x-utsläpp än förbränning av enbart flis eller torv. LIFE, en EU-fond, har beviljat ett bidrag på 11,4 miljoner kronor till en beredningsanläggning av köttmassa i Karlskoga. Med denna teknik ges möjlighet att på ett resurs- och miljömässigt bra sätt omhänderta de ABP-volymer som genereras och svårligen kan reduceras. Utöver kraftvärmeverket i Karlskoga räknar man med att kunna träffa överenskommelse med ytterligare två eller tre förbränningsanläggningar som mottagare av ABP av kategorierna 1 och 2 för att uppfylla ABP-förordningens krav.

Bedömning

Utredningen bedömer att animaliska biprodukter kategori 1 och 2 som dessa definieras i förordning (EG) nr 1774/2002 inte bör beskattas. Detta bör gälla oavsett om bortskaffandet sker direkt eller indirekt i form av köttmjöl eller fett. Det är motiverat att undanta dessa fraktioner eftersom det är viktigt att den nationella kapaciteten för att omhänderta dem byggs ut. Det är inte heller möjligt att styra bearbetningen eller bortskaffandet av dessa eftersom det regleras i lagstiftning hur dem skall hanteras. De styrs således redan av ett administrativt styrmedel.

7.7.8 Avfall som förbränns för att återvinna material.

För vissa avfall skulle en ökad kostnad för förbränningen av hela eller delar av avfallet motverka sitt syfte, som kan vara såväl material- som energiåtervinning, vilket naturligtvis inte är önskvärt. Exempel på detta är verksamheter där huvudsyftet är att återvinna materialet i avfallet. Lagens syfte är att främja materialåtervinnig. Det är därför inte förenligt med detta att beskatta avfall som materialåtervinnings vid höga temperaturer. Exempel på sådana avfall är mässingsaskor, slagger, elektronikskrot, metallskrot och kasserade batterier. Då detta avfall materialåtervinnings bör det inte beskattas.

Boliden-Bergsöe, sekundärsmältverk-återvinning av bly

Råmaterialet för återvinning av bly utgörs i huvudsak av kasserade blybatterier men även av blyskrot, ugnsslagg och stoft från stoftavskiljare.

I korta drag går återvinningsprocessen till så här: Batterierna tas emot hela och fyllda med syra. I första steget i processen krossas batterierna och syran separeras. I en så kallad schaktugn blandas råmaterialet med koks, samt med järn, järnoxid, sand och kalksten, som används som slaggbildare. Schaktugnens utformning och funktion liknar i stort en vattenkyld kupolugn. Råmaterialet blandas i lagret och chargerats med lastmaskin i en öppning i schaktugnens övre del. I ugnens nedre del tillsätts syrgasanrikad värmd blästerluft. Tillsammans med koks och slaggbildare sker en smältnings- och reduktionsprocess. Smält bly tappas kontinuerligt till en grytkarusell där blyet stelnar i block på 2,5–3 ton. Slagg tappas ungefär var 20:e minut. Processgaser från schaktugnen leds via en efterbrännkammare och gaskylare till textilt spärrfilter. Värme från processen används till egen uppvärmning och för leverans till fjärrvärmenätet.

Varje år tillförs processen i Boliden-Bergsöes anläggning (som är den enda i sitt slag i Sverige) cirka 68 000 ton smältmaterial i genomsnitt fördelat på 65 000 ton blybatterier och 3 000 ton blyskrot.

Boliden Rönnskärsverken - Kaldoteknik

Råmaterialet för återvinning vid kaldoprocessen utgörs i huvudsak av bly- och elektronikskrot. Innan smältmaterialet tas emot kontrolleras radioaktivitet och eventuell kvicksilverhalt. I kaldoverket smälts elektronikskrot med hjälp av energin från plasten. Smältningen sker vid cirka 1 250°C och gaserna efterförbränns vid 1 200–1 400°C. Gaserna uppehåller sig i högtemperaturzonen under minst två sekunder. De chockkyls därefter och renas i en venturiskrubber. Kol och kalk injiceras och absorberar eventuella spår av kvicksilver. Ett textilt spärrfilter minimerar stoftutsläppen. Genom kontinuerlig provtagning kontrolleras att utsläppen av dioxiner begränsas till mindre än 0,1 gram per år. Processvattnet renas från partiklar och slammet avvattnas. Överskottsvattnet renas och metallerna fälls som sulfider. Slammer

och stoffer behandlas i kopparverket. Ur processgaserna återvinns energi. Den flytande metallsmältan överförs till kopparverket.

De totala mängderna skrot m.m. som tillfördes processen i Boliden Rönnskärsverkens kaldoverk (som är det enda i sitt slag i Sverige) har under de senaste åren varit cirka 30 000 ton i genomsnitt fördelat på 80 procent elektronikskrot och 20 procent blyskrot. Andelen Pb-stybb och Pb-släcksand är mycket liten.

7.7.9 Processavfall från industriella materialåtervinningsprocesser

Bakgrund

Materialåtervinningsprocesser kan få processavfall som uppkommer på grund av att avfallet som återvinns inte är rent eller homogent. Med processavfall avses inte avfall som uppkommer vid sortering före processen. Utredningen har enbart identifierat en materialåtervinningsprocess som ger upphov till större mängder brännbart processavfall. Denna process är pappersåtervinningsprocessen vars processavfall beskrivs nedan.

Insamlingen av returpapper i Sverige har successivt ökat och uppgår idag till cirka 1,5 miljoner ton. År 2003 insamlades 80 procent av tidningarna, 85 procent av wellpappförpackningarna, 44 procent av övriga pappersförpackningar och 57 procent av kontorspapperet för materialåtervinning.

I Sverige finns i dag 15 bruk som använder returpapper som råvara. Sju av bruken är integrerade massa- och pappersbruk, vilket innebär att de också tillverkar massa av ved. Vid sju av bruken finns så kallade avsvärtningsanläggningar. Fastbränslepanna finns vid nio av bruken. Vid ytterligare två bruk finns pannor projekterade i samverkan med kraftbolag.

Avfall från pappersåtervinningsprocessen

Mängden avfall relaterat till produktionen vid ett returpappersbruk är större än vid ett fristående pappersbruk baserad på färsk fibermassa. Detta beror på att det följer med material med det insamlade returpapperet som måste avskiljas. Hur mycket sådant material som följer med beror på hur returpapperet insamlats.

Wellpappretur från handeln innehåller t.ex. mindre mängd icke önskvärt material än förpackningsretur från hushållsinsamlingen.

De avfall som uppstår vid returpappersbruken är rejekt, avsvärtningslam samt slam från reningsanläggningarna.

Rejekt

Med returpapperet följer diverse ”skräp” som slängs ner i insamlingscontainrarna – plastkassar, skor, kläder, hushållssopor – som måste avskiljas. Material som följer med själva papperet, exempelvis gem och häftklamrar, måste också avskiljas. Det avskiljda materialet – rejektet – sorteras vid bruken i en brännbar respektive en icke brännbar fraktion. Den brännbara fraktionen består främst av plast men även av rester från returpappret. Den icke brännbara fraktionen deponeras oftast medan den brännbara förbränns tillsammans med bark eller andra inköpta biobränslen. Uppskattningsvis förbränns cirka 130 000 ton rejekt per år.

Avsvärtningslam

För tillverkning av vissa papperskvaliteter måste returpappret renas från trycksvärtan och fyllmedel på det insamlade returpapperet. Detta sker genom att det upplösta returpapperet tvättas med en tvällösning. Ofta krävs även behandling i en flotationsanläggning för att avskilja trycksvärtan från fibrerna. I denna process uppstår så kallat avsvärtningslam. Slammet blandas oftast med slam från reningsanläggningarna innan det avvattnas och förbränns.

Det organiska innehållet i avsvärtningslammet varierar mellan 50–70 procent och utgörs huvudsakligen av fiberrester från returpapperet dvs. cellulosa-fibrer. Slammet innehåller också andra rester från papperet såsom fyllmedel (krita, lera) och trycksvärtan. Eftersom slammen oftast blandas före förbränning är det svårt att få fram mängduppgifter om de enskilda slammen. Uppskattningsvis förbränns dock cirka 65 procent av avsvärtningslammet.

Reningslam

I återvinningsprocessen av returpapperet går alltid fibrer och fiberrester förlorade. Utbytet i processen kan variera mellan cirka 65 och 80 procent beroende på vilken sorts returpapper som används som råvara. Dessa fibrer härstammar från returpappret och är således cellulosa-fibrer. Avloppsvattnet renas från fibrerna och eventuellt annat organiskt material i externa reningsanläggningar

(mekanisk, biologisk och eventuell kemisk rening) och avskiljs i form av slam. Slammen innehåller även oorganiskt material som ingått i papperet som fyllmedel samt eventuella fällningskemikalier som tillsatts i reningsanläggningen. Slammen från de olika reningsstegen tas oftast ut blandade, avvattnas och förbränns i brukens pannor. I det fall tillverkningen är integrerad med massatillverkning baserad på färskfibrer blandas slammen före förbränningen. Vanligen blandas även eventuellt avsvärtnings slam med reningsslammen. Detta medför att det inte går att beräkna mängden renings slam enskilt från returpapperstillverkningen. Vid vissa bruk är det heller ingen större skillnad mellan renings slam och avsvärtnings slam. Uppskattningsvis uppkommer 500 000 ton avsvärtnings- och renings slam per år.

Bedömning

En beskattning av förbränning av processavfall från en materialåtervinningsprocess skulle fördyra återvinningsprocessen och därmed motverka lagens syfte. Processavfallen, rejekt, avsvärtnings slam och renings slam, från pappersåtervinning bör därför inte beskattas.

7.7.10 Industrins förbränning av avfall

Bakgrund

Vissa avfallsfraktioner förbränns såväl inom tillverkningsindustrin som i kraftvärmeverk och värmeverk. Vilka avfallsfraktioner som får förbrännas i de olika anläggningarna regleras i verksamhetens miljö tillstånd.

Ett skäl för att skattebefria tillverkningsindustrins interna förbränning av processavfall är att i många processer är material- och energibalanserna ett komplicerat spel, där förbränningen av processavfallet är en metod för både material-, kemikalie- och energiåtervinning. Att konsekvensbedöma effekterna av en skatt på förbränning i dessa processer från såväl miljömässig som ekonomisk synpunkt är svårt. Därtill är det ofta inte uppenbart att avfall som återförs inom en verksamhet verkligen i lagens mening är att betrakta som avfall. Det vore därför bra om intern

förbränning av processavfall inte beskattades. Dock bör eventuell förbränning av egna andra, icke branschspecifika, avfall beskattas.

Ett annat skäl för att generellt undanta industrins förbränning av avfall från skatten är att den medför ökade kostnader nationellt och därmed nackdelar för konkurrensutsatt verksamhet i Sverige i förhållande till utländsk produktion. Som jämförelse kan nämnas att industrins förbränningsanläggningar undantas från beskattning i det norska systemet (jfr avsnitt 3.1.2). I det danska systemet undantas värme som används i produktionsprocessen av företag registrerade för mervärdesskatt från avfallsvärmeskatten men inte från förbränningsskatten (jfr avsnitt 3.1.1). En ökad kostnad på behandlingsmetoden förbränning medför dock konkurrensnackdelar för industrier med mycket brännbart avfall även om avfallet förbränns externt.

Förbränning av avfall inom industrin

Förbränning av avfall inom industrin sker på följande sätt.

- förbränning av processavfall (avfall som uppkommer i den industriella processen) i en integrerad material- och kemikalieåtervinnings- samt energiutvinningsprocess,
- förbränning av verksamhetsavfall (avfall från verksamheten i dess helhet), eller
- förbränning av köpt (till positivt eller negativt pris) avfall.

De industrier som har egen förbränning är främst sågverken, pappers- och massabruken, kemi- och läkemedelsindustrin samt cement- och kalkindustrierna.

Sågverk samt massa- och pappersbruk

Skogsindustrin är både den största producenten och användaren av biobränslen. Råvara till sågverk och massa- och pappersbruk tas i skogen. Före transport till fabriken avskiljs de delar av trädet som inte passar för produktionen dvs. grenar och toppar, så kallad grot. Grot används ofta direkt som bränsle i biobränsleeldade kraftvärmeverk eller värmeverk alternativt för att tillverka bränslepellets eller träpulver.

Vid sågverken barkas veden efter intag i fabriken. Barken pressas och används som bränsle i fastbränslepannor, s.k. barkpannor, som finns vid fabrikerna. Vid sågverken används även uppkommet spån och flis som bränsle i dessa pannor. Även vid tillverkningen av massa- och papper barkas veden. Barken pressas och förbränns. En stor del av de restprodukter/avfall som uppkommer vid tillverkningsprocessen förbränns tillsammans med barken. Restprodukterna/avfallen utgörs av oönskade material som avskiljs i processen som s.k. rejekt samt av slam från fabrikernas reningsanläggningar. Vid de bruk som använder ved som råvara består rejekten av trädrester, exempelvis dåligt kokt flis och fiberknippen, som inte önskas i massan. Vid bruk som använder returpapper som råvara består rejektet av exempelvis plastkassar, gem, häftklamrar och limremсор. Det brännbara rejektet förbränns tillsammans med bark och eventuella andra inköpta biobränslen i brukets fastbränslepanna. Vissa bruk avsvärtar returfibermassan vilket ger en kvalitetshöjning av massan genom att tryckfärg och utslitna fibrer avlägsnas. Även detta slam, så kallat avsvärtningslam, förbränns vanligtvis i brukens pannor. Avloppsvattnen från samtliga fabriker renas i externa reningsanläggningar varvid olika typer av slam uppkommer. Slammen blandas ofta för att underlätta avvattning före förbränningen. Cirka 60 procent av slammängden förbränns i brukens pannor. Värmen som alstras vid förbränningen nyttjas i samtliga fall i processen.

Kemi- och läkemedelsindustrierna

Här följer exempel på avfallsförbränning i kemiindustrin. I samtliga fall sker förbränningen i egna pannor. I de tre första exemplen är förbränningen integrerad i produktionsprocessen i slutna system. I det fjärde exemplet sker förbränningen i en ångcentral inom fabriksområdet. Det huvudsakliga skälet till förbränning är i samtliga fall att generera energi för den egna processen, samtidigt destrueras dock de farliga restprodukterna.

Företag 1

Har ångpannor där flytande och gasformiga biprodukter utnyttjas som huvudbränsle. Pannorna definieras som samförbränningsanläggningar. Hela produktionsanläggningen inklusive pannor har tillstånd enligt miljöbalken och har prövats enligt BAT (bästa

möjliga teknik). Avfallet som förbränns består av flytande tunga och lätta destillationsrester och restgas från produktionen. Dessutom förbränns processvatten innehållande cirka 20 procent organiska föreningar. Energiinnehållet varierar stort mellan de olika bränslena. Mer i detalj förbränns bland annat aldehydrester, 2-etylhexanolrester, toppbutanol, restgas och EPA-vatten.

Företag 2

Har en förbränningsugn för ångutvinning och saltsyra (HCl) produktion. I förbränningsugnen eldas restgaser och klorerade biprodukter. Högsta domstolen har i dom från februari 2004 meddelat att förbränning av klorerade biprodukter klassas som förbränning av farligt avfall. Förbränningen är en integrerad del av tillverkningsprocessen och generar energi och HCl, som säljs vidare som produkt. Tillåten förbränningstakt medför att 80 procent av biprodukterna (det farliga avfallet) omhändertas internt. Resterande 20 procent skickas till anläggning i Norge för HCl-produktion.

Företag 3

Har en förbränningsugn där farligt avfall förbränns. Det är i dagsläget oklart om ugnen skall ses som en förbränningsanläggning eller en reningsanläggning. Anläggningen är bästa möjliga teknik för energiåtervinning och dessutom bästa möjliga reningsmetod. I ugnen förbränns förorenat avloppsvatten, organiska föreningar från produktionen, VOC-haltiga gaser från ventilation av process.

Företag 4

Har en ångcentral som levererar ånga till flertalet företag inom ett industriområde. Dessutom förses kommunen med fjärrvärme. Ångcentralen inrymmer bland annat en samförbränningsanläggning för biobränslebaserad energiproduktion. Huvudsakliga bränslen i den anläggningen är flis, returträ, torv och produktionsspill. De viktigaste fraktionerna av avfall som förbränns är spillolja, slam från avloppsreningsverket, lösningsmedel, flytande lackavfall, metanol, plastdamm, uthärdad fenollack, uthärdad urea, krossade pallar, diverse brännbart avfall, aktivt kol, jonbytarmassor, förorenade förpackningar och pressmassa.

Cement- och kalkindustrin m.m.

År 2003 ersatte cementindustrin cirka 30 procent av jungfruligt fossilt bränsle med bränslen tillverkade av avfall. Detta motsvarar cirka 100 000 ton avfall, exempelvis användes kasserade däck, kött- och benmjöl, lösningsmedel samt plastavfall. För en närmare beskrivning av de mineralogiska processerna, se avsnitt 6.6.1.

Statsstödsaspekter

När skatter som drabbar vissa verksamheter införs av miljöskäl kan medlemsstaterna anse det nödvändigt med tillfälliga undantag för en del företag, särskilt då en harmonisering saknas på europeisk nivå eller då vissa företag tillfälligt riskerar att förlora sin internationella konkurrenskraft. Sådana undantag är generellt ett driftstöd enligt artikel 87 i EG-fördraget. Dessa undantag kan under vissa villkor utgöra tillåtna former av driftstöd. Enligt kommissionens nuvarande miljöriktlinjer¹¹ kan tioåriga undantagsbeslut anses vara motiverade för en medlemsstat som inför nya miljöskatter på ett icke harmoniserat område om företagen likväl betalar en betydande del av den nationella skatten. I kommissionens beslut på området har en betydande del ansetts vara över 20 procent.

Det skulle således kunna vara möjligt ur statsstödsynpunkt att ge tillverkningsindustrin ett driftstöd, dvs. en skattereduktion i förhållande till den generella skattenivån som betalas av övriga aktörer vid förbränning av avfall såväl internt som externt producerat, under förutsättning att industriföretagen efter nedsättning betalar minst 20 procent av skatten. Tillverkningsindustrin och avfallsbehandlingsaktörerna kan dock anses konkurrera om samma avfall och ett stöd till tillverkningsindustrin riskerar därför att snedvrider konkurrensen på avfallsbehandlingsmarknaden och komma i konflikt med gemenskapens strategi för avfallshantering. Det är mot den bakgrunden osäkert i vad mån kommissionen vid sin statsstödsprövning skulle finna ett stöd, som skulle ges till tillverkningsindustrin vid förbränning av alla typer av avfall, förenligt med reglerna.

¹¹ Punkt 51.1 b av gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till skydd för miljön, EGT C 37, 3.2.2001 s. 3.

En skattenedsättning utgör dock inte statligt stöd då nedläggningen kan sägas utgöra en del av skattens art och funktion. I kommissionens beslut rörande den svenska avfallsskatten noterar kommissionen att skatten är en miljöskatt som syftar till att öka det ekonomiska incitamentet att hantera avfall på ett miljömässigt bättre sätt. Skattens syfte är att minska deponering av avfall och uppmuntra avfallsminskning, återanvändning och återvinning. I avfallsskatten undantas vissa avfallsslag från beskattning, något som kommissionen godtagit då ett skatteuttag skulle stå i strid med skattens målsättning och inte leda till någon styrning av avfallshanteringen. Det saknas teknik att hantera avfallet som är att föredra framför förbränning varför avdragen ingår i skattens natur och logik.

Frågan är om en motsvarande argumentation skulle kunna vara tillämplig på en skatt på avfall som förbränns. Om den är det skulle en skattebefrielse för vissa typer av avfall inte anses utgöra statligt stöd över huvud taget. Det skulle gälla de avfallsslag där tillgängliga tekniker och möjligheter till återanvändning inte ger miljövänliga alternativ som är att föredra framför förbränning.

De avfallsfraktioner som med ett sådant resonemang skulle kunna skattebefrias är de för vilka det visats att skatten inte får någon miljöstyrande effekt. Denna regel bör utformas neutralt för att inte ge upphov till några snedvridningar på avfallsbehandlingsmarknaden. Det vill säga skattebefrielse skall gälla oavsett var avfallet förbränns. Det avgörande är alltså avfallets status, inte i vems regi förbränningen sker. Det bör då, mot bakgrund av kommissionens beslut rörande den svenska avfallsskatten, kunna argumenteras att sådana fall av skattebefrielse ingår i skattesystemets art och funktion och därför inte utgör ett statligt stöd i enlighet med artikel 87.1 i EG-fördraget.

Det bör dock hållas i minne att EG-rätten är dynamisk och stadd i ständig förändring varför det sagda är en bedömning och endast en bedömning utifrån nu gällande förutsättningar.

Överväganden och bedömning

I avsnitt 7.7.5–7.7.9 ovan har utredningen bedömt att skattebefrielse, på grunder som där utvecklas, bör ges för vissa typer av avfall. Utredningen gör bedömningen att dessa skattebefrielser ingår som en naturlig del i skattesystemets art och

funktion och därför inte utgör statligt stöd, se avsnitt 7.8.2. En del av dessa slag av avfall förbränns inom industrin. Därutöver anser utredningen dock att det bör övervägas i vad mån det finns anledning att införa en generell skattebefrielse för avfall från industriella processer som förbränns i anslutning till den anläggning där avfallet uppkommer och i enlighet med miljöbalkens krav för miljöfarlig verksamhet. Argument för en sådan generell skattebefrielse är dels att skatten i de fallen inte kan styra avfallet mot miljömässigt bättre behandlingsmetoder och dels att det är svårt att dra gränsen i dessa processer mellan tillverkningsprocess, energiutvinning och kemikalieåtervinning. Vidare skulle det innebära en konkurrensnackdel, som inte kan motiveras av miljöskäl, för dessa verksamheter om denna förbränning beskattades.

Utredningen anser dock att en sådan generellt utformad skattebefrielse knappast kan anses följa av skattesystemets art och funktion, särskilt eftersom den endast skulle omfatta situationer då dessa avfall bränns internt. Att förbränningen sker i anslutning till anläggningen och i enlighet med miljöbalkens krav för miljöfarlig verksamhet innebär inte att skatten i samtliga dessa fall skulle sakna styreffekt. En generell skattebefrielse för industrins processavfall i enlighet med vad som nu diskuterats skulle alltså utgöra ett stöd till de berörda företagen. Utredningen bedömer att de gällande miljöriktlinjerna för statsstödsprövningen inte ger utrymme för att godkänna en sådan skattebefrielse.

7.8 Särskilt om EU:s regler om statligt stöd och avfallsskattemodellen

7.8.1 Utgångspunkter för bedömning av statligt stöd

Utformningen av skattebasen – dvs. det avfall som skall beskattas när det förbränns – är av stor betydelse för bedömningen av systemets förenlighet med EU:s statsstödsregler. Syftet med statsstödsreglerna är att undvika snedvridningar av konkurrensen på den inre marknaden. Vidare är det dock angeläget att EU:s miljömål, särskilt i fråga om främjandet av en hållbar utveckling, integreras i kommissionens kontroll av stöd inom miljösektorn.

¹² Aktionsplan för återföring av fosfor ur avlopp, Naturvårdsverkets rapport 5214, dec 2002.

¹³ NFS 2004:4.

¹⁴ Prop. 2000/01:31, SFS 2000:1429, Trädde i kraft 1 januari 2001.

Det finns alltså inget egentligt motsatsförhållande mellan konkurrens- och miljöpolitiken.

De frågor man får ställa sig angående skatt på avfall som förbränns är därför:

1. Innebär skattebefrielseerna någon form av statsstöd?
2. Kan detta statsstöd i så fall godkännas enligt artikel 87.3 i EG-fördraget, jämfört med de miljöriktlinjer som finns på området?

Det ligger visserligen inom varje medlemsstats nationella kompetensområde att bestämma vad som skall beskattas, eller med andra ord definiera skattebasen för en viss skatt. Samtidigt måste man vara på det klara med att det ur statsstödsynpunkt saknar betydelse hur man väljer att utforma en skattebefrielse. Det är istället effekten av lagregeln som skall granskas. Det är därför troligt att kommissionen snarare ser till syftet med en lags uppbyggnad än till hur man faktiskt löst det hela rent lagtekniskt.

Skatten på avfall som deponeras har till syfte att öka det ekonomiska incitamentet att hantera avfall på ett miljömässigt bättre sätt. Skattens syfte är att minska deponering av avfall och uppmuntra avfallsminskning, återanvändning och återvinning. I avfallsskatten undantas vissa avfallsslag från beskattning, något som kommissionen godtagit då ett skatteuttag skulle stå i strid med skattens målsättning och inte leda till någon styrning. Det saknas teknik att hantera avfallet som är att föredra framför avdraget varför avdragen ingår i skattens natur och logik.

Skatten på avfall som förbränns har också till syfte att öka det ekonomiska incitamentet att hantera avfall på ett miljömässigt bättre sätt. Skattens syfte är att uppmuntra avfallsminskning, återanvändning och återvinning. Det är främst det brännbara avfallet som skatten har till syfte att styra från förbränning till materialåtervinning. Det kan vara miljömässigt riktigt att såväl materialåtervinna som energiutvinna detta avfall. Vad som är bäst i det enskilda fallet beror bland annat på huruvida avfallet är giftfritt, sorterat eller särhållet. Det är skattens syfte att ge ekonomiskt incitament att uppnå fraktioner som kan materialåtervinnas. Det vore därför inte förenligt med skattens syfte att undanta fraktioner som på grund av att de blandats eller innehåller farliga ämnen skall förbrännas.

7.8.2 Kan skattefrihet för undantagen motiveras?

I sin bedömning av hur en avfallsförbränningsskatt inom ramen för den befintliga avfallsskattelagstiftningen skulle kunna utformas, har utredningen – som framgått av avsnitt 7.7 ovan – funnit skäl att förena en sådan skatt med vissa undantag. Dessa bör vara följande.

Utredningen har valt att befria *biologiska avfallsfraktioner* från skatt med undantag för utsorterat matavfall och därmed jämförligt avfall från livsmedelsindustrier, hushåll, restauranger, storkök och butiker samt utsorterade fiberfraktioner. Miljö-, klimat- och energipolitiken har som ett mål att öka användningen av förnybara bränslen, vilket är en del i strävan mot en hållbar utveckling. De biologiska avfallsfraktioner som befrias från skatt är de som inte omfattas av miljö- och avfallspolitikens mål om materialåtervinning. Dessa biologiska avfallsfraktioner omfattas däremot av målet om att öka användningen av förnybara bränslen. Så till vida att de i sin egenskap av förnybara bör användas som bränslen och då ersätta fossila bränslen.

Utredningen har valt att befria *animaliska biprodukter kategori 1 och 2* från skatt. Hanteringen av detta avfall omfattas av gemensamma bestämmelser inom unionen. Det finns således ingen möjlighet att styra hanteringen av detta avfall genom en skatt.

Utredningen har valt att befria *riskavfall* från skatt. För detta avfall finns på grund av smittorisk inget alternativ till förbränning. Det finns ingen möjlighet att genom ökade insatser i form av ökad sårhållning eller sortering styra detta avfall till annan behandlingsmetod. Det finns inte heller någon reell möjlighet att styra mot mindre uppkomst av detta avfall eftersom det uppkommer i oönskade situationer.

Utredningen har valt att befria *avfall som förbränns i huvudsakligt syfte att materialåtervinnas* från skatt. Syftet med skatten på avfall som förbränns är att främja materialåtervinning av avfall. Det är således förenligt med syftet att befria avfall som materialåtervinnas genom förbränning från skatt.

Utredningen har valt att befria *processavfall från pappersåtervinning* från skatt. Syftet med skatten på avfall som förbränns är att främja materialåtervinning av avfall. Det är således förenligt med syftet att befria avfall från materialåtervinningsprocesser från skatt. Utredningen har enbart identifierat en återvinningsprocess med större mängder brännbart processavfall och det är pappersåtervinningsprocessen.

Sammantaget finner utredningen att samtliga ovan redovisade fall av skattefrihet ingår som en naturlig del i det redovisade skattesystemets art och funktion, dvs. de utgör inte statligt stöd. Avfallsförbränningsskatten är en uttalad miljöskatt, vars syfte är en miljöstyrningseffekt. En begränsning av undantagen skulle inte leda till någon miljöförbättring, utan skulle i många fall få motsatt verkan.

¹⁵ Naturvårdsverkets uppföljning av deponeringsförbuden, rapport 5383, juni 2004.

8 Kompletterande ekonomiska styrmedel

8.1 Inledning

För att uppnå det avfallspolitiska målet om att avfall skall hanteras enligt avfallshierarkin behövs styrmedel. Genom att inkludera avfallet i systemet för energibeskattnings ökar kostnaden för behandlingsmetoden förbränning. Dessutom ökar styrningen mot kraftvärmeproduktion genom kraftvärmebeskattnings. Utredningen avser att i sitt slutbetänkande återkomma till det eventuella behovet av ytterligare styrning till elproduktion från avfall genom en utvidgning av elcertifikatsystemet. Det är dock inte klarlagt om det behövs ytterligare styrmedel för att stimulera effektiv kraftvärme.

I ett inledningsskede bör den praktiska funktionen av energiskattmodellen utvärderas, innan det kan bli aktuellt att föreslå att kompletterande styrmedel införs.

Utredningen har emellertid uppmärksammat att det kan finnas behov av kompletterande ekonomiska styrmedel, t.ex. för att öka materialåtervinningen och för att påskynda avgiftningen av kretsloppen; det senare bland annat för att möjliggöra ett säkert återförande av växtnäring. Utifrån det förslag som lagts har utredningen analyserat tänkbara utformningar av hur andra kompletterande styrmedel kan användas och utgångspunkterna härför. Utöver dessa styrmedel finns även möjligheten att inom ramen för lagen (1999:673) om skatt på avfall införa en kompletterande styrning.

I detta avsnitt redogör vi för fyra olika ekonomiska styrmedel som kan fungera som komplement till existerande och föreslagna styrmedel: elcertifikat, avfallsavgift, återvinningscertifikat och råvaru- och produktskatter. Det bör emellertid betonas att det krävs ytterligare utredningsarbete avseende de praktiska möjligheterna till att införa något av dessa kompletterande styrmedel. De viktigaste aspekterna i arbetet med en eventuell avfallsavgift, som utreds något mer än de övriga nedan, torde vara att undersöka vilka aktörer som skall ingå i systemet, om styrmedlet kan accepteras av de berörda

aktörerna, om styrmedlet är godtagbart ur statsstödsperspektiv, hur basen för det ekonomiska incitamentet skall utformas samt om det är möjligt att hålla administrationskostnaderna på en rimlig nivå.

Utredningens uppdrag

Enligt utredningsdirektiven kan utredningen förorda andra ekonomiska styrmedel framför en skatt på förbränning, alternativt bedöma att redan befintliga styrmedel är tillräckliga. I detta avsnitt ligger fokus på behovet av kompletterande ekonomiska styrmedel, dvs. åtgärder utöver de som utredningen föreslår i avsnitt 5. I direktiven refereras regeringens proposition *Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp* (prop. 2002/03:117) enligt nedan.

Det är nödvändigt att både mängden avfall och dess farlighet minskar och att behandling av avfall i högre utsträckning sker enligt prioriteringarna i avfallshierarkin. För att uppnå detta föreslår regeringen bl.a. nya delmål under det nationella miljö kvalitetsmålet "god bebyggd miljö" om ökad återvinning av matavfall genom biologisk behandling. I fråga om avfallsförbränning konstaterar regeringen att det är en metod för att hantera sådant avfall som inte lämpar sig för materialåtervinning eller biologisk behandling. Avfall som skall brännas bör vara väl sorterat, karakteriserat och kontrollerat. Farligt avfall bör inte föras till förbränning blandat med annat avfall. Vidare bör avfall som lämpar sig för materialåtervinning, biologisk behandling eller som inte är brännbart vara utsorterat.

Avsnittet koncentreras kring ökad återvinning av näringsämnen, minskad farlighet, ökad utsortering av farligt avfall och ökad materialåtervinning.

Avsnittet inleds med en beskrivning av möjliga kompletterande styrmedel och i anslutning därtill utredningens överväganden kring respektive styrmedel. Därefter följer en redogörelse av olika kriterier för val av det kompletterande styrmedlet.

8.2 En kombinerad behandlingsskatt och avfallsavgift

8.2.1 Bakgrund

Konsultföretaget Profu har, på uppdrag av Sydkraft, gjort en skiss på en kombination av en behandlingsskatt och avfallsavgift, vilken beskrivs kortfattat nedan.¹

- *Behandlingsskatten* är generell och baseras på inlämnad mängd avfall till behandling (förbränning, deponi, biologisk behandling) och betalas in till en gemensam pott. Genom denna åstadkommer man ett generellt incitament för materialåtervinning, samtidigt som staten får intäkter.
- Dessutom införs en styrande *avfallsavgift* som skall styra mot en önskad avfallsbehandlingsmetod. Huvudprincipen är att alla som betalar in avgift också är berättigade till återbetalning. Återbetalning sker i proportion till produktionen av nyttigheter (t.ex. värme, el, fordonsbränsle, rötrest, fackling) från de olika behandlingsanläggningarna. Avfallsavgiften ger därigenom möjlighet att styra mot både effektivare och miljömässigt bättre avfallsbehandling.

Systemet kan ändras med tiden genom att återbetalningssystemet kan förändras genom värderingen av nyttigheter och onyttigheter. Nyttigheter identifieras utifrån de produkter de olika behandlingsmetoderna ger. Återbetalning, baserad på värdering av dessa produkter, sker från den gemensamma potten med avdrag för en administrativ avgift.

8.2.2 Överväganden

Utredningen bedömer att systemet med avfallsavgift är ett flexibelt och träffsäkert styrmedel, eftersom det kan förändras beroende på vad som bedöms bidra till en effektiv resurshushållning. Det bedöms samtidigt vara administrativt komplext och innebära vissa svåra och förenklande val vid utformningen.

De administrativa svårigheterna att värdera nyttigheterna, dvs. kombinationen av de miljömässiga och ekonomiska prestanda som skall ligga till grund för värdering, bedöms vara stora. Dessutom kan risken för svåra avvägningar beträffande vad som bör anses vara mer

¹ Skiss på alternativ skatt/avgift till skatten på avfall till förbränning, Profu 2004-02-04.

och mindre ”nyttigt” riskera den trovärdighet som är nödvändig för acceptans av ett sådant system.

De praktiska svårigheterna avseende utformning består främst i att avgränsa de aktörer som berörs av avgiften och återbetalningen av denna. Möjligheterna att differentiera återbetalning efter material, kvalitet, renhet, m.m. medför också vissa praktiska svårigheter.

Mot bakgrund av utredningens förslag om att inkludera den fossila delen av avfallet i energibeskattningen, och de förväntade intäktsökningarna av detta, kan dock behovet av en så kallad behandlingsskatt vara mindre än vad som förutsattes i Profus rapport. Detta torde dock inte utesluta att man mer noggrant går vidare med att utreda möjligheten att endast införa avfallsavgiften, som då skulle vara ett, inom avgiftskollektivet, intäktsneutralt avgiftssystem. Frågan är då vilka nyttigheter som skall stimuleras?

En naturlig utgångspunkt är att utforma systemet så att det kompletterar utredningens övriga förslag. Detta innebär att nyttigheterna kan vara plast, gummi, metaller och växtnäring (kompost och rötrest från giftfritt matavfall), men att urvalet av dessa nyttigheter kan förändras vid behov. Det kan också vara aktuellt att använda systemet för att minska användningen av ”onyttigheter” i syfte att avgifta kretsloppet.

Utöver systemutformningen i sig väcker ett styrmedel av denna karaktär även vissa legala frågor såsom t.ex. om avfallsavgiften i ett statsrättsligt perspektiv utgör en skatt eller en avgift. I ett EG-rättsligt perspektiv väcks vidare frågan om återbetalningarna kan klassificeras såsom ett tillåtet statsstöd. I all korthet gör utredningen emellertid bedömningen att svaren på dessa frågor inte nödvändigtvis diskvalificerar avfallsavgiften såsom ett tänkbart framtida styrmedel.

8.3 Elcertifikat

8.3.1 Bakgrund

Ett system för handel med elcertifikat infördes i Sverige från och med den 1 maj 2003 (prop. 2002/03:40, bet. 2002/03:NU6, rskr. 2002/03:133) då lagen (2003:113) om elcertifikat trädde i kraft. Lagens syfte är att främja produktion av förnybar el så att sådan el skall kunna hävda sig på elmarknaden. Den som producerar en megawattimme (MWh) förnybar el tilldelas av staten, utan vederlag, ett elcertifikat. Produktion av el som sker med användande av vindkraft, solenergi,

geotermisk energi, viss vattenkraft, vågenergi, biogas samt torv och vissa biobränslen är sådan produktion som berättigar till elcertifikat. I dag berättigar endast el producerat ur vissa fraktioner av avfall till elcertifikat, t.ex. källsorterat träavfall och träavfall som är utsorterat från blandade avfall. Hushållsavfall och animaliska avfallsfraktioner berättigar t.ex. inte till någon del till elcertifikat.

Elanvändarna åläggs en skyldighet att varje kalenderår förvärva ett antal elcertifikat i förhållande till sin elförbrukning under kalenderåret. Den elanvändare som efter utgången av kalenderår inte kan visa att han fullgjort sin skyldighet blir tvungen att betala en sanktionsavgift, som är högre än priset på elcertifikat, till staten. De som producerar förnybar el kan sälja de elcertifikat som de tilldelats. Inkomsten från denna försäljning skall täcka de merkostnader producenten har till följd av att han eller hon använder förnybara energikällor.

Det övergripande målet med elcertifikatsystemet är att öka produktionen av förnybar el med 10 TWh till 2010 jämfört med 2002 års nivå.

Energimyndigheten har under 2004 genomfört en översyn av systemet där man föreslår att elcertifikatsystemet permanentas som en bestående del av omställningen av energisystemet och att kvoter och ambitionsnivå fastställs för en tidsperiod om åtminstone 10-15 år.

8.3.2 Överväganden

För att bedöma om elproduktion med vissa avfallsfraktioner skall vara certifikatberättigade måste följande frågor besvaras.

1. Ur vilka avfallsfraktioner produceras el?
2. Vilka av de elproducerande avfallsfraktionerna är förnybara eller delvis förnybara?
3. Hur mycket av de blandade avfallsfraktionerna är förnybart avfall?
4. Är el producerat av avfallsfraktioner i behov av stöd, dvs. inte kommersiellt självbärande?
5. Hur påverkas avfallsmålen av att el producerat av förnybart avfall berättigas till elcertifikat?
6. Hur kan avfall praktiskt inkluderas i elcertifikatsystemet?

Det kan noteras att det sannolikt finns samordningsvinster beträffande införandet av avfall i elcertifikatsystemet och utredningens förslag om att föra in avfall inom ramen för energibeskattningen.

Detta gäller bland annat mätningar, uppskattningar av bioandel, användande av schabloner.

Detta delbetänkande omfattar emellertid endast utredningens förslag om en skatt på förbränning av avfall. Utredningens överväganden kring frågan om den förnybara delen av avfallet skall föreslås vara ett certifikatberättigat bränsle kommer således att redovisas i utredningens slutbetänkande.

8.4 Återvinningscertifikat

8.4.1 Bakgrund

Profu har, på uppdrag av Återvinningsindustrierna, också gjort en idéskiss på återvinningscertifikat för plast.² Det system som presenteras kan till stora delar utnyttjas även för andra återvinningsmaterial. I korthet är det beskrivna certifikatsystemets uppgift att främja återvinningen av t.ex. plast. Systemet är marknadsbaserat och ger företag som använder det återvunna materialet en möjlighet att av staten erhålla återvinningscertifikat. Dessa certifikat kan sedan säljas (till plastproducenter som blir skyldiga att varje år inneha återvinningscertifikat i förhållande till sin försäljning) och ger därmed den som återvinner materialet en extra intäkt, utöver de intäkter som ges från försäljningen av det återvunna materialet. Den intäktsökning som detta innebär för återvinnare av plast, gör att de kan betala mera för insamlingen av plast samt erbjuda relativt sett lägre priser för den återvunna plasten.

En fördel med ett sådant system är att företagen och marknaden själva avgör var och hur det återvunna materialet effektivast kan komma till användning. Genom certifikatsystemet instiftas en särskild marknad för det återvunna materialet som verkar för att återvinningen sker på ett kostnadseffektivt sätt. Den statliga styrningen i systemet består framförallt i att bestämma totalt hur mycket av materialet som skall återvinnas. Genom att låta aktörerna själva bestämma var och hur återvinningen skall gå till har återvinningsmålen i samhället delegerats till dem som är bäst rustade för att fatta de tekniska besluten om återvinningen. Den totala återvinningen kan således styras utan detaljreglering om hur den skall genomföras. Det finns dock även nackdelar med ett certifikatsystem. Den vanligaste kritiken mot andra certifikatsystem är att de är komplicerade att förstå och att de medför

² Återvinningscertifikat för plast – en idéskiss, Profu 2004-03-04.

höga administrativa kostnader både för staten och för aktörerna. Systemet kan även ha en konkurrenssnedvidande effekt, eftersom certifikatsystemet skulle bli ett nationellt system, i alla fall på kort sikt.

I Storbritannien finns det s.k. PRN-systemet (Packaging Recycling Notes). Systemet infördes år 1997 och gäller enbart förpackningar. De som processar insamlat förpackningsavfall har därvid tillåtelse att utfärda en form av behandlingsbekräftelse för behandlad mängd avfall. Dessa bekräftelser kan sedan användas som bevis för de egentliga producenterna för att de uppnått uppställda återvinningsmål. Systemet ändrades år 2003 och fick en ny form från 2005 då det tidigare frivilliga systemet ersattes av ett lagreglerat system. Den viktigaste skillnaden är att återvinningsföretaget (processen) eller exportör betalar för ackrediteringsprocessen (£ 2 600/33 975 SEK per år) och att PRN eller export ekvivalenta PERN är de enda bevis som producenten kan använda sig av för att visa att vederbörande uppfyller målen. I samband med en översyn föreslogs att WEEE (Waste from Electrical and Electronic Equipment) och ELV (End of Life Vehicles) skulle omfattas av ett PRN liknande system men detta föll på att producenterna motsatte sig detta.

8.4.2 Överväganden

En naturlig utgångspunkt är att, liksom för avfallsavgiften, utforma systemet så att det kompletterar utredningens övriga förslag. Detta innebär att certifikat skulle kunna fås för återvunna plaster, gummi, metaller och för återvunnen växtnäring. I förhållande till producentansvaret kan ett system med återvinningscertifikat dessutom innefatta fler material, samt innefatta sanktioner, vilket får anses vara fördelaktigt. Det kan emellertid ifrågasättas om inte systemet med återvinningscertifikat bör ersätta producentansvaret, i vart fall i de delar styrmedlen skulle ha samma syfte. Om systemet med återvinningscertifikat skulle få ett bredare tillämpningsområde än producentansvaret skulle det ge större miljömässiga och samhällsekonomiska vinster.

Det är givet att ett system av den nu diskuterade typen skulle få bättre genomslagskraft om det var internationellt än om det var begränsat till Sverige (jfr utvecklingen av elcertifikatsystemet där ett samarbete har inletts mellan t.ex. Sverige och Norge).

Ur statsstödssynpunkt synes det inte föreligga några svårigheter att införa ett system med återvinningscertifikat, eftersom systemet ligger utanför statsbudgeten och det aldrig blir fråga om förmögenhetsöverföringar mellan företag.³ I ett bredare konkurrensperspektiv synes dock introduktionen av ett system med återvinningscertifikat vara problematisk. Det kan finnas anledning att införa importavgifter och exportlättnader för att inte missgynna egna producenter.

8.5 Råvaru- eller produktskatt

8.5.1 Bakgrund

För att på längre sikt underlätta materialåtervinning utgör ett giftfritt samhälle en viktig förutsättning. I ett giftfritt kretslopp blir avfallet en resurs, snarare än en belastning. "Avgiftningen" kan till viss del åstadkommas genom råvaru- och produktskatter i producentledet. När man redan på planeringsstadiet av en ny produkt tar större hänsyn till avfallshanteringen (som en följd av en skatt på det ämne som samhället vill minska användningen av) kan mängden farligt avfall minska och materialåtervinningen öka, både vid produktionen och när varan tjänat ut.

I listan nedan redogörs kort för den logiska grunden till varför skatt på råvaror och produkter kan sammanfalla med en effektiv resurshushållning.

- Beskattning av naturresurser minskar risken att resursen "tar slut". Vid väl definierade äganderätter av resursen är risken för överutnyttjande lägre.
- En skatt på naturresurser kan vara ett sätt att minska negativa externa effekter vid utvinning.
- En skatt på naturresurser kan uppmuntra användning av återvunnet material (och på så sätt spara jungfruliga råvaror).
- En skatt på naturresurser, vissa kemiska substanser och produkter kan minska negativa externa effekter "nedströms", t.ex. i form av mindre avfall, lägre utsläpp m.m.⁴

³ Se kommissionens beslut den 5 februari 2003 i statsstödsärende nr N 789/02 avseende behandlingen av det svenska systemet med elcertifikat.

⁴ Naturvårdsverket *Extending the environmental tax base: prerequisites for increased taxation of natural resources and chemical compounds*, Naturvårdsverkets rapport 5416, oktober 2004.

I det nedanstående är det främst de två sista punkterna som är i fokus p.g.a. dess relation till materialåtervinning.

Råvaru- eller produktskatter kompletterar såväl en skatt på förbränning av avfall som övriga styrmedel på miljöområdet på två sätt. För det första genom att sådana skatter stimulerar efterfrågan på återvunnet material och minskar användning av jungfrulig råvara genom den kostnadsökning som skatten medför. För det andra kan sådana skatter bidra till att göra utsorterat material mer lämpligt (homogenare och mindre farligt) att materialåtervinna t.ex. genom minskad användning av farliga ämnen i produkter, vilket också minskar uppkomsten av farligt avfall.

Produkter är i många fall sammansatta av flera olika material och ämnen varav vissa kan medföra att möjligheterna att uppnå giftfria kretslopp försvåras. Styrmedel som riktas mot material och ämnen som, sett mot bakgrund av målet om giftfria kretslopp, inte är önskvärda tydliggör avfallsproducentens ansvar för att möjliggöra giftfria och resurssnåla kretslopp. Giftfria produkter kan stimuleras av beskattning av miljö och hälsofarliga material och ämnen. Om sedan konsumenter och producenter ändå väljer den dyrare och för miljö och hälsa farligare produkten (t.ex. på grund av att det är svårt att hitta ersättningar), ligger detta i linje med principen om att förorenaren skall betala för den skada den åsamkar (Polluter Pays Principle).

8.5.2 Överväganden

Ibland hävdas att beskattning av insatsvaror alltid är snedvridande, genom att det påverkar valet mellan insatsvaror. Själva syftet med miljöskatter är dock just att påverka val, och om andra mindre miljöbelastande insatsvaror väljs i stället, har miljöskatten uppnått sitt syfte. Det skall dock i detta sammanhang betonas att nationella miljöskatter är begränsade i sina möjligheter att lösa globala miljöproblem, samt där det sker mycket handel mellan länder. Dessutom kan EU:s och WTO:s konkurrens- och handelsregler innebära svårigheter att införa vissa ekonomiska styrmedel. Utredningen ser dock positivt på att använda produkt- och råvaruskatter, så länge dessa är förenliga med det internationella regelverket och att betydande snedvridningar kan undvikas. Se i Skatteväxlingskommitténs slutbetänkande *Skatter, miljö och sysselsättning* (SOU 1997:11, s. 375-383) för en mer utförlig diskussion om vilka krav som skall ställas på en miljöskatt samt

Skattenedsättningskommitténs betänkande *Svåra skatter!* (SOU 2003:38, avsnitt 3.3) och Naturvårdsverkets rapport *Extending the environmental tax base: prerequisites for increased taxation of natural resources and chemical compounds*⁵ för en beskrivning av vilka möjligheter EG-rätten ger till att införa nationella skatter.

8.6 Vilka styrmedel kompletterar utredningens övriga förslag och styr mot de avfallspolitiska målen?

Hur kan de kompletterande ekonomiska styrmedlen som ovan beskrivits medverka till att *komplettera utredningens förslag*? Skatten på avfall som förbränns bedöms, i ett helhetsperspektiv, stimulera materialåtervinning och elproduktion genom effektiv kraftvärme.

8.6.1 Biologisk behandling

Utredningen gör bedömningen att en skatt på förbränning av avfall stimulerar utsortering av organiskt material. Dock bedöms att möjligheterna till ett säkert återförande av giftfri växtnäring från biologisk behandling är större om det finns ytterligare en ekonomisk styrning som premierar biologisk behandling av hög kvalitet.

År 2010 skall, enligt delmålet under miljömålet *God bebyggd miljö*, 35 procent av matavfallet återvinnas genom biologisk behandling (inklusive hemkompostering), vilket kan jämföras med dagens cirka 22 procent⁶.

De produkter som kan vara aktuella att stimulera är rötrest, växtnäring, fordonsgas med hög kvalitet och god kostnadseffektivitet.

De kvalitetsproblem som finns för viss biologisk behandling – ”förtäckta” deponier, återföring av gifter genom matavfallet, låg kostnadseffektivitet, metanläckage m.m. – är angelägna att lösa.

Genom det certifieringssystem som utarbetats av RVF i samarbete med aktörer i branschen (och med Statens provningsanstalt som besiktningsorgan) kan en kvalitetskontroll skapas. Kvalitetsmärkningen är också en viktig utgångspunkt för en eventuell avfallsavgift.

⁵ *Extending the environmental tax base: prerequisites for increased taxation of natural resources and chemical compounds*, Naturvårdsverkets rapport 5416, oktober 2004.

⁶ *Svensk Avfallshantering 2004*, Årsskrift från Renhållningsverksföreningen.

8.6.2 Plaster, gummi och metaller

Med beaktande av icke uppnådda återvinningsmål och av de miljövinster som kan uppnås av ökad materialåtervinning för vissa fraktioner gör utredningen bedömningen att det finns behov av ytterligare åtgärder för att stimulera materialåtervinning. Detta gäller bland annat plaster, gummi och aluminium. Miljövinster av att även materialåtervinna andra metaller är också i en del fall mycket stora.

I sammanhanget skall nämnas att producentansvaret är ett verkningsfullt styrmedel för merparten av de fraktioner som ingår där. Bland de få och viktiga undantagen är, som framgått ovan, aluminium och plaster. Om det inom ramen för producentansvaret är möjligt att nå återvinningsmålen för dessa till rimliga kostnader är svårt att bedöma. Det torde emellertid vara möjligt att öka sannolikheten att nå dessa återvinningsmål om en kompletterande styrning infördes. En stor och uppenbar fördel med en kompletterande styrning är om den även går utanför producentansvaret.

8.6.3 Gifter i kretsloppen

Utredningen anser det mycket angeläget att öka utsortering av farligt avfall så att detta skiljs från kretsloppen av två anledningar. För det första för att materialåtervinning på det sättet möjliggörs i ökad omfattning för det andra för att det farliga avfallet på det sättet kan destrueras, vilket minskar gifternas påverkan på hälsa och miljö.

Ett infogande av kemikalier i utformningen av, exempelvis, avfallsavgiften kräver att det finns tillgänglig information om ämnets farlighet och att detta framgår i varuinformationen. Avseende avgiftning är tillgången på information och mätning av farliga ämnen en förutsättning för ett ekonomiskt styrmedel. Detta arbete kan sannolikt samordnas med befintlig lagstiftning på kemikalieområdet och det pågående arbetet inom Kemikalieinspektionen. I Kemikalieinspektionens rapport *Information om varors innehåll av farliga kemiska ämnen*⁷ redovisas hur ett system för hälso- och miljöinformation om varors innehåll av farliga kemiska ämnen kan utformas samt ett förslag till en strategi för att genomföra ett sådant system i enlighet med målen i regeringens proposition 2000/01:65 *Kemikaliestrategi för giftfri miljö*.

⁷ *Information om varors innehåll av farliga kemiska ämnen* 29 oktober 2004, Redovisning av regeringsuppdrag, Kemikalieinspektionen.

Det pågående arbetet med REACH är naturligtvis centralt att beakta, men kan också vara angeläget att snabba på. Arbetet med informationsregler är dock inte avslutat, och det kan också medföra svårigheter för Sverige att införa nationella särregler. Det torde dock vara angeläget att följa arbetet med information om varors innehåll av farliga kemiska ämnen för att på sikt kunna använda detta system för ytterligare åtgärder.

8.6.4 Kriterier vid val av ekonomiskt styrmedel för effektiv avfallshantering

Avsnittet som följer går igenom olika kriterier som kan påverka valet av ekonomiska styrmedel för effektiv avfallshantering, varefter avsnittet avslutas med en sammanfattande tabell (tabell 8.1) där de olika ekonomiska styrmedlen jämförs utifrån dessa kriterier.

Bas för ekonomiskt styrmedel

Enkelhet och tillgänglighet är viktiga utgångspunkter för val av bas för det ekonomiska styrmedlet. En punktskatt där skatten tas ut per viktenhet är naturlig eftersom vikten i dag är måttenheten för avfallet och utsorterade material handlas i kronor per ton.

Det torde också vara rimligt att punktskatter uppräknas efter inflation för att bibehålla sin styreffekt. För återvinningscertifikat kan justeringar av kvotplikt och kvotpliktsavgift vara nödvändiga för att systemet skall få avsedd effekt.

Möjliga differentieringar

I teorin är det endast fantasin som sätter gränsen för vilka differentieringar som är möjliga. I praktiken är det dock angeläget att begränsa differentieringar p.g.a. den allmänna strävan åt enkelhet och tydlighet i såväl skattesystemet som andra legala system som innebär åligganden för medborgarna.

Avfallsavgift

Avfallsavgiften kan fritt differentieras utifrån statsmakternas bedömning av vad som är mer eller mindre värt att utsortera och materialåtervinna. Om t.ex. ökad återvinning av aluminium efterstävas är det möjligt att differentiera återbetalningen efter detta. På sikt kan differentiering också göras med utgångspunkt i de utsorterade fraktionernas renhet och kvalitet.

Återvinningscertifikat

Kvotplikten kan differentieras efter materialtyp eller kvalitet.

Råvaru- eller produktskatt

Vid skatt på olika ämnen, kan skatten exempelvis differentieras efter ämnets toxicitet, eller dess påverkan på materialåtervinning.

Stimulans till ökad materialåtervinning

Störst miljövinst bedöms materialåtervinning av icke förnybara material ge, vilket inkluderar plast, gummi och metaller (därmed inte sagt att materialåtervinning av andra material inte ger miljövinster). Det är därför bland annat dessa fraktioner som utredningen har i åtanke när potentialen för ökad materialåtervinning bedöms.

Beträffande stimulans till ökad materialåtervinning inom ramen för de kompletterande styrmedlen, är det naturligtvis fullt möjligt att inkludera andra material, t.ex. växtnäring.

Vid jämförelser av de olika styrmedlen är det av betydelse att dessa görs på ett rättvisande sätt. Det är till exempel inte rättvisande att avfärda återvinningscertifikat för plast till förmån för en avfallsavgift som inkluderar flera ”nyttigheter” p.g.a. av att återvinningscertifikatet ”bara” är utformat för plast. Likaledes bör jämförelser av exempelvis förväntade administrationskostnader också beakta de förväntade vinsterna av en eventuell styrning av flera nyttigheter.

Avfallsavgift

Givet att det finns en samsyn kring vilken materialåtervinning som bör stimuleras, torde det vara fullt möjligt att inkludera denna inom ramen för avfallsavgiften. Viss försiktighet kan dock vara värt att beakta, med tanke på systemets stabilitet och trovärdighet.

Återvinningscertifikat

Liksom för avfallsavgiften, så torde det också för återvinningscertifikaten, vara möjligt att utvidga certifikatsystemet till de material som behöver extra stimulans.

Råvaru- eller produktskatt

I vilken utsträckning och på vilket sätt som en ökad materialåtervinning blir konsekvensen av ett kompletterande styrmedel beror till viss del på styrmedlets utformning och nivå. Ett styrmedel på en "hög" nivå i avfallshierarkin (t.ex. råvaru- eller produktskatter) som utformas så att det tydliggör och möjliggör materialåtervinning, verkar som ett incitament för förändrad sammansättning (t.ex. mindre giftiga) avfallsströmmar.

I fallet naturgrusskatt så ökar materialåtervinning för visst avfall. En råvaru- eller produktskatt behöver dock inte direkt stimulera till ökad materialåtervinning, men i de fall som förekomst av oönskade ämnen försvårar materialåtervinning kan det ses som ett bra sätt, att *vid källan*, minska användningen av ämnet och på så sätt möjliggöra ökad materialåtervinning.

Aktörer

Vilka aktörer som skulle vara aktuella för det kompletterande styrmedlet är centralt. I viss mån följer detta mer eller mindre naturligt av vad det är som skall stimuleras.

Avfallsavgift

Samtliga avfallsbehandlare bör vara betalare av avgiften. Behovet av undantag på grund av konkurrensskäl bedöms vara mindre (jämfört med skatt på avfall som förbränns enligt avfallsskattmodellen), eftersom avgiften återbetalas till avgiftskollektivet. Systemet kan dock ändå medföra kostnadsökningar för vissa branscher med dåliga förutsättningar för att sortera ut de valda nyttigheterna (eller onyttigheterna).

Återvinningscertifikat

Det får anses vara en öppen fråga vilka som bör omfattas av ett eventuellt certifikatsystem. Möjliga kandidater för ett system med återvinningscertifikat för plast är återförsäljare, ackrediterade återvinningsföretag och producenter av plast eller plastprodukter. Återvinningscertifikat för andra material ökar antalet aktörer som omfattas av styrmedlet.

Råvaru- eller produktskatt

Första användarna av den beskattade råvaran eller produkten bör vara de som betalar in skatten till staten, vilket medför att produkten eller produkter som innehåller den beskattade råvaran blir dyrare för konsumenten. Denna fördyrning sker bara för de som producerar inom landet vilket innebär att det är nödvändigt att hantera dessa konkurrenssnedvridningar, om dessa bedöms vara allvarliga. Det är därför motiverat att se över detta i ett eventuellt fortsatt arbete med detta styrmedel.

Samverkan med andra styrmedel

Det är angeläget att ett införande av ett nytt ekonomiskt styrmedel beaktar redan befintliga och potentiella styrmedel så att ”rätt” relativpriser skapas eller kvarstår. Det är enkelt att säga att relativprisförändringar, exempelvis som en följd av ett införande av skatt på förbränning av avfall, på marginalen kommer att påverka åtminstone något produktionsbeslut. Det är långt svårare att *med säkerhet* säga exakt hur produktionsbeslut påverkas. Det är heller inte

enkelt att bedöma hur stora justeringar i andra styrmedel som ett nytt ekonomiskt styrmedel bör medföra för att uppnå en effektiv resurshushållning.

I avsnitt 4 beskrivs de olika styrmedel som finns på avfallsområdet; avfallsskatten, naturgrusskatt, investeringsbidrag, skattebefrielse för biogas, reduktion av förmånsvärdet för miljöanpassade bilar, pant och renhållningsavgifter.

Beträffande jämförelsen i tabell 8.1 nedan lyfts bara de övriga styrmedel som bedöms vara av stor betydelse för det eventuella ekonomiska styrmedlet fram.

Avfallsavgift

I vilken utsträckning som avfallsavgiften kan stimulera ökad materialåtervinning är, förutom avgiftsnivån och utformningen, också beroende på potentialen för ökad utsortering. Även om utsorteringen stimuleras av avfallsavgiften i sig, så är även utformningen av renhållningsavgifterna av betydelse. Om renhållningsavgifterna utformas i linje med avfallsavgiften får dessa styrmedel anses förstärka varandra. Även system för fastighetsnära sortering och tillgänglighet och service på återvinningsstationer får anses förstärka och komplettera avfallsavgiften.

En avfallsavgift kompletterar befintlig styrning i producentansvaret, eftersom det även skulle inkludera materialströmmar utanför detta.

Återvinningscertifikat

Se avfallsavgift. Kan möjligen på lång sikt delvis ersätta producentansvaret.

Råvaru- eller produktskatt

Torde i de flesta fall vara ett komplement till andra styrmedel på avfallsområdet.

Kostnader för administration och uppbörd

I många fall finns det en motsättning mellan styrmedlets träffsäkerhet å ena sidan och kostnader för administration, mätning, kontroll m.m. å andra sidan. Dessa kostnader är reella och bör därför beaktas vid val av styrmedel.

Allmänt sett är skatter och avgifter som har en låg uppbördskostnad, både procentuellt och absolut sett, att föredra. I synnerhet gäller detta statsfinansiellt motiverade skatter. Beträffande "rättvridande" skatter (s.k. Pigou-skatter) som syftar till att korrigera marknadsmisslyckanden bör det dock också beaktas att samhället får något ytterligare än endast skatteintäkter. I fallet ekonomiska styrmedel för en ökad materialåtervinning, bör således värdet av den ökade materialåtervinningen också beaktas. Således bör två aspekter av uppbördskostnaden för respektive styrmedel beaktas. (1) Är kostnaderna för administration och uppbörd orimligt höga jämfört med andra skatter? (2) Vilket ekonomiskt styrmedel för ökad materialåtervinning har lägst kostnader för administration och uppbörd? I tabellen nedan är det den senare av frågorna som bedöms.

Avfallsavgift

Sannolikt medför avfallsavgiften låga uppbördskostnader i förhållande till de insamlade avgifterna, men möjligen något högre jämfört med NO_x-avgiften p.g.a. att fler "nyttigheter" är inkluderade i avfallsavgiften.

Återvinningscertifikat

Möjlighet att utnyttja befintlig "infrastruktur" inom producentansvar och elcertifikat, vilket innebär att kostnaderna för administration och kontroll kan hållas på en godtagbar nivå.

Råvaru- eller produktskatt

Svårbedömt. Detta är beroende på antal skattskyldiga och behovet av administration och kontroll.

Tidsperspektiv för införande och EG-rättsliga hänsyn

Möjligheten att införa ett kompletterande styrmedel är avhängig möjligheterna till att inte snedvrیدا konkurrensen och att styrmedlet inte bedöms utgöra otillåtet statsstöd. Det kanske största problemet är att bestämma vilka aktörer som är aktuella för det kompletterande styrmedlet och om detta medför EG-rättsliga problem.

Jämfört med utredningens övriga förslag, där det finns befintlig lagstiftning som kan kompletteras eller anpassas samt system för administration, kontroll m.m., behövs för de kompletterande styrmedlen sannolikt viss ytterligare utredning för att finna lämpliga rutiner för styrmedlet och en god lagteknisk funktion.

Avfallsavgift

Behövs fortsatt utredning. Avfallsavgiften är sannolikt statsrättsligt att se som en skatt och det finns därför behov av statsstöds-godkännande. Om det, genom utformningen, är möjligt att visa på tydlig motprestation och det därmed är fråga om en avgift torde det vara godtagbart ur statsstödssynpunkt.

Återvinningscertifikat

Behövs fortsatt utredning. Möjligen behov av importavgifter och exportlättnader, vilka i så fall måste utformas så att de inte utgör handelshinder. Sannolikt behöver återvinningscertifikat inte statsstödsprövas, eftersom det inte är fråga om statliga förmögenhetsöverföringar.

Råvaru- eller produktskatt

Behövs fortsatt utredning. Om det är angeläget att dessa typer av skatter är harmoniserade på EU-nivå (t.ex. i det fall det visar sig ogörligt att införa importavgifter och exportlättnader p.g.a. den inre marknadens funktion, och att villkoren för konkurrensutsatt verksamhet inte får riskeras) är det först på mycket lång sikt (gissningsvis 20–30 år) som det kan bli aktuellt med råvaru- och produktskatter.

Tabell 8.1. Jämförelse mellan kompletterande ekonomiska styrmedel

	<i>Avfallsavgift</i>	<i>Återvinningscertifikat</i>	<i>Råvaru- eller produktskatt</i>
Bas för ekonomiskt styrmedel	Avfall och "nyttigheter" (Kr/ton).	Återvunna och plaster (Kr/ton).	T.ex. jungfrulig plast, PVC, phthalater, giftiga ämnen eller material som försvårar materialåtervinning (Kr/ton).
Möjliga differentieringar	Återbetalning efter producerade nyttigheter (t.ex. metaller). Möjlighet att ge högre poäng till de nyttigheter som är mest önskvärda och har högre kvalitet (renhet).	Plastens renhet (och därmed potential till materialåtervinning) möjlig differentiering.	Syfte att öka kostnaden för jungfruliga råvaror relativt återvunnet material. Möjligen efter ämnets toxicitet.
Stimulera till ökad materialåtervinning	Ja, mer materialåtervinning vid given förbränningskatt när den kombineras med avfallsavgift (som återbetalas). Tydligt fokuserad på återvinning av vissa nyttigheter, i stället för förbränning.	Ja, certifikatsystemet skapar, genom den statligt bestämda kvotplikten, en marknad för återvunna material som inkluderas. Tydligt fokuserad på materialåtervinning.	Råvaruskatt på jungfruligt material stärker incitamentet till materialåtervinning. Minskar användningen av vissa material, vilket kan underlätta materialåtervinning "längre ned" i hierarkin.

	<i>Avfallsavgift</i>	<i>Återvinningscertifikat</i>	<i>Råvaru- eller produktskatt</i>
Aktörer	Samma som för skatt på avfall som förbränns för skattedelen, mindre behov av avgränsningar av konkurrensskäl för avgiftsdelen p.g.a. återbetalningen.	Plaståterförsäljare, ackrediterade återvinningsföretag, plastproducenter, producenter av plastprodukter. Avgränsning kan möjligen ske genom SNI-kod.	Baseras på typ av material eller produkt.
Samverkan med andra styrmedel	Behandlingsskatten är substitut till skatt på avfall som förbränns och avgiftsdelen är komplement. Av betydelse är renhållningsavgifter, och system för utsortering. Kompletterar befintlig styrning i producentansvaret. Kan möjligen på sikt ersätta producentansvaret.	Komplement till skatt på avfall som förbränns. Av betydelse är renhållningsavgifter, och system för utsortering. Kompletterar befintlig styrning i producentansvaret. Kan möjligen på lång sikt ersätta producentansvaret.	Torde i de flesta fall vara ett komplement till andra styrmedel på avfallsområdet. Dubbel styrning bör beaktas, dvs. möjligen mindre behov av styrning vid förbränning.
Kostnader för administration och uppbörd	Antagligen låga uppbördskostnader i förhållande till de insamlade avgifterna, men möjligen något högre jämfört med NO _x -avgiften p.g.a. fler "nyttigheter".	Administration nödvändig, dock möjlighet att utnyttja befintlig "infrastruktur". Kan jämföras med nuvarande producentansvar och el-certifikat. Samordningsvinster finns antagligen.	Beroende på antal skattskyldiga, se aktörer.
Tidsperspektiv för införande och EG-rättsliga hänsyn	Behövs fortsatt utredning. Sannolikt statsrättsligt fråga om en skatt och därför behov av statsstödsgodkännande. Om det, genom utformningen, är möjligt att visa på tydlig motprestation och det därmed är fråga om en avgift torde det vara ok ur statsstödsynpunkt.	Behövs fortsatt utredning. Möjligen behov av importavgifter och exportlättnader. Sannolikt behöver återvinningscertifikat inte statsstödsprövas, eftersom det inte är fråga om statliga förmögenhetsöverföringar.	Behövs fortsatt utredning. Möjligen behov av importavgifter och exportlättnader.

8.7 Avfallsavgift - ett möjligt komplement till utredningens övriga förslag

8.7.1 Varför avfallsavgift?

Som ovan framgått ser utredningen, förutom elcertifikat och avfallsskattmodellen, tre olika styrmedel som kan komplettera utredningens övriga förslag. Dessa är

- avfallsavgift,
- återvinningscertifikat, och
- råvaru- eller produktskatt.

Utredningen bedömer att alla dessa är åtgärder med relativt hög kostnadseffektivitet, eftersom de berörda aktörerna genom anpassning till styrmedlet förväntas göra sitt bästa för att få så stor ekonomisk vinning som möjligt (t.ex. använda privat information om potential för olika avfallsbehandlingsmetoder, använda möjliga ersättningar, finna bäst avsättningsmöjligheter för utsorterade produkter). Kostnader för administration, kontroll uppbörd m.m. får dock inte glömmas bort. Dessa kan vara betydande, men är i viss utsträckning beroende av hur omfattande styrmedlet blir avseende antal material, fraktion, aktörer m.m. som ingår. Vid bedömning av kostnadseffektivitet är det utöver detta också viktigt att betona att en stor miljövinst kan motivera högre kostnader för administration, kontroll uppbörd m.m.

De anledningar som gör avfallsavgiften attraktiv inkluderar följande:

- det attraktiva med återbetalning efter prestation,
- att det stimulerar kostnadseffektiv produktion av nyttigheter (ju billigare det är att prestera desto mer sannolikt att man faktiskt gör det),
- stödjer avfallshierarkin och de avfallspolitiska målen, och
- att dessa aktörer antingen inte är utsatta för internationell konkurrens eller att de ”kompenseras” genom återbetalning om de presterar väl.

8.7.2 Behov av fortsatt utredning

Utredningen har gjort bedömningen att avfallsavgiften är att betrakta som en skatt i statsrättsligt hänseende och att återföringen av den inbetalade skatten medför problem ur statsstödsperspektiv.

Utöver statsstödsaspekterna krävs fortsatt utredning framför allt avseende lagteknisk utformning, vilka aktörer som skall ingå, val av nyttigheter och viktning. Även om val av nyttigheter och viktning kan ändras över tid, är det angeläget att systemet bedöms vara någorlunda stabilt för att de som berörs av systemet skall kunna planera sin verksamhet och att det över huvud taget kan bli godkänt som statsstöd. Detta talar också för, i det fall som avfallsavgiften bedöms vara intressant att gå vidare med, en försiktig start, inte minst avseende hur många nyttigheter som bör ingå i systemet med avfallsavgift. Utredningen anser det dock nödvändigt att utreda detta vidare, innan ett skarpt förslag kan vara aktuellt. I detta arbete anser utredningen att särskild uppmärksamhet bör läggas vid:

- Vilka aktörer skall ingå i systemet med avfallsavgift?
- Är avfallsavgiften att betrakta som en skatt i statsrättsligt perspektiv?
- Utgör återbetalningen statsstöd om ja, kan det godkännas?
- Går det att utforma avfallsavgiften så att en tydlig ”motprestation” kan visas?
- Kan aktörer enkelt identifieras efter verksamhetskod?

8.7.3 Skiss till utformning av avfallsavgift

Utredningen lägger inget förslag om att införa en avfallsavgift. Nedan illustreras ändå ett räkneexempel för hur avfallsavgiften kan utformas. Skissen nedan har alltså förutsatt att avfallsavgiften kan införas (dvs. att det kan ses som en avgift där avgiften kan sägas ge en tydlig motprestation eller återbetalningen blir godkänd som tillåtet statsstöd).

Exemplet är delvis baserat på Profus rapport (avfallsmängder och principutformning) och delvis på utredningens överväganden av vilken kompletterande styrning som kan vara motiverad. Detta behov skall dock, som ovan framgått, utvärderas efter det att befintliga och föreslaget styrmedel verkat under några år.

Skissen nedan är till för att visa hur metoden med återbetalning efter prestation kan fungera. Den slutgiltiga värderingen bör göras med större noggrannhet än vad som här gjorts. En ”sann viktning” i betydelsen samhällsekonomiskt optimal kommer dock sannolikt aldrig att kunna åstadkommas. Viktningen kan vara en kombination av ekonomiskt och miljömässigt värde, samt vikten av att nå uppsatta politiska mål.

Det skall också betonas att siffrorna endast är till för att illustrera systemets funktion. De uppgifter om produktion av nyttigheter är för destruktion samt återvunnen mängd plast och metall inte baserade på faktiska uppgifter.

Vilka nyttigheter bör ingå?

Beträffande nyttigheter som kan kvalificera sig till återbetalning krävs att (1) produktion och konsumtion av denna nyttighet inte fungerar på ett samhällsekonomiskt bra sätt (2) att det inte finns tillräcklig styrning genom andra åtgärder.

Som ett tredje skäl, dock inte krav, bör framhållas behovet av ett relativt enkelt styrmedel. Ju fler nyttigheter som inkluderas, desto fler frågetecken kring rimlig viktning osv. kan förväntas.

Tabell 8.2. Nyttigheter som kan kvalificera sig till återbetalning

<i>Nyttighet</i>	<i>Produktion</i>	<i>Viktning</i>	<i>Kommentar till viktning</i>
Rötrest (ton)	202 024	1	Mål om att öka återföring av återvunnen växtnäring.
Kompost (ton)	129 144	1	Mål om att öka återföring av återvunnen växtnäring.
Utsorterat farligt avfall (ton)	900 000	1	Behovet av att öka utsortering av farligt avfall. Mellan 800 000 och 900 000 samlas in från industrierna och mellan 20 000 och 30 000 ton från hushållen. ⁸
Destruktion av svårnedbrytbara ämnen och annat kemikaliavfall (ton)	15 000	5	Behovet av att öka en säker avgiftning av kretsloppen. Miljövinster av detta bedöms som mycket stora. Exempel på farligt avfall är bekämpningsmedelsrester, farliga kemikalierester, färg- och lackavfall, limavfall, lösningsmedelsavfall, oljeavfall, PCB-haltigt avfall.
Återvunnet plast, gummi (ton)	50 000	3	Mål att öka materialåtervinning, samt stora potentiella miljövinster, en marknad i behov av stöd för att fungera.
Återvunna metaller (ton)	50 000	1	Mål att öka materialåtervinning, samt stora potentiella miljövinster, en någorlunda fungerande marknad.
El (MWh)	600 000	0	Kraftvärmeproduktion stimuleras genom utredningens förslag att infoga den fossila delen avfallet i energibeskattningen. Kan stödjas ytterligare genom el-certifikat.
Värme (MWh)	8 000 000	0	Stöds genom deponiförbud av brännbart avfall.
Fordonsbränsle (MWh)	86 970	0	Alternativa bränslen och fordon behandlas förmånligt i drivmedels- och förmånsbeskattningen, samt erhållit annan stöd (t.ex. KLIMP-pengar). Ytterligare stöd bedöms inte vara samhällsekonomiskt motiverat.
Fackling (MWh)	70 000	0	Åtgärder för att lindra metanläckage är önskvärda. Sådana åtgärder finns redan.

Det andra kravet ovan – att det inte finns tillräcklig styrning genom andra åtgärder – är förklaringen till att producerad el, värme, fordonsbränsle och fackling inte bedöms vara kvalificerade.

Beträffande den preliminära viktningen för återbetalning stödjer den avfallshierarkin med hänsyn taget till graden av fungerande

⁸ Enligt RVF samlades det år 2003 in 26 700 ton farligt avfall från hushållen och cirka 850 000 ton från industrierna i Sverige, *Svensk Avfallsbaktering 2004*, Årsskrift från Renhållningsverksförbundet.

marknad (marknad för återvunnet metall bedöms fungera bättre än den för återvunnet plast och gummi).

Vilka aktörer är kvalificerade att ingå i systemet för avfallsavgiften?

Vilka aktörer som skall betala avfallsavgiften och vilka som är berättigade till återbetalning är en central fråga. Om det endast är de aktörer som betalar avgiften, som är berättigade till återbetalning är konsekvenserna av systemet antagligen relativt överblickbara. Konsekvenserna är svårare att överblicka om aktörer som producerar nyttigheter, men inte betalar avgiften, också är berättigade till återbetalning. I det senare fallet skulle effekten kunna bli att aktörer som inte betalar avgift får stora delar av de inbetalade avgifterna återbetalade. Även om detta inte behöver vara fel, kan det göra det svårare att acceptera för de som är avgiftsskyldiga och inte får något tillbaks. En möjlig väg är att endast avfallsbehandlare ingår i systemet.

Skiss till utformning

Avfallsavgiften består av intäkter från avgiften och återbetalning av avgiften.

Intäktssidan beskrivs i tabell 8.3 nedan. Där framgår att intäkterna från avgiften kommer från de aktörer som rötar, komposterar, förbränner och deponerar avfall. De mängder som anges är ungefärliga och avspeglar situationen år 2002. De stora intäkterna kommer från deponering och förbränning.

Tabell 8.3. Intäkter uppdelade på behandlingsmetoder, avfallsavgift om 50 kronor per behandlat ton

<i>Behandlingsmetod för avfall</i>	<i>Mottagen mängd avfall (ton)</i>	<i>Intäkter från avgift</i>
Rötning	220 316	11 015 800
Kompostering	293 188	14 659 400
Deponi	2 935 000	146 750 000
Förbränning	3 000 000	150 000 000
Summa	6 448 504	322 425 200

Vid en avgift på 50 kronor per ton behandlat avfall genereras drygt 300 miljoner kronor för återbetalning efter prestation. Det är inom systemet möjligt att ändra avgiften om behovet av ekonomiska incitament för ökad materialåtervinning förändras.

Återbetalning sker efter prestation och viktat efter behov av ökad materialåtervinning eller utsortering. Att notera i tabell 8.4 nedan är att återbetalningens storlek är som minst drygt 200 kronor per ton (de med "vikten" 1) och är drygt 1 000 kronor per ton för de nyttigheter som bedöms ha störst behov av stimulans. Jämfört med avgiften på 50 kronor per ton behandlat avfall är dessa summor stora. Vid denna utformning är det avfallsbehandling genom deponering och förbränning som "finansierar" den stimulans av biologisk behandling och ökad utsortering av plast och metaller, samt det ekonomiska incitamentet till destruktion av farligt avfall.

Tabell 8.4. Intäkter uppdelade på behandlingsmetoder, avfallsavgift om 50 kronor per behandlat ton

<i>Nyttighet/ onyttighet</i>	<i>Produktion av nyttighet (ton)</i>	<i>Viktning- värde (poäng per ton)</i>	<i>Summa poäng</i>	<i>Andel av återbetalda medel</i>	<i>Återbetalda kronor</i>	<i>Återbetal da kronor per enhet</i>
Rötrest (ton)	202 024	1	202 024	0,134	43 247 253	214
Kompost (ton)	129 144	1	129 144	0,086	27 645 840	214
Utsorterat farligt avfall (ton)	900 000	1	900 000	0,598	192 662 890	214
Destruktion av svårnedbryt- bara ämnen och annat kemikaliavfall (ton)	15 000	5	75 000	0,050	16 055 241	1 070
Återvunnet plast, gummi (ton)	50 000	3	150 000	0,100	32 110 482	642
Återvunna metaller (ton)	50 000	1	50 000	0,033	10 703 494	214
Summa	1 346 168		1 506 168	1,00	322 425 200	

Kvalitetsproblem

Miljövinster av ökad materialåtervinning är beroende av den utsorterade fraktionens renhet. När utsorterade fraktioner inte uppfyller de krav som ställs av materialåtervinnare, går det till förbränning. Detta innebär att det kan finnas skäl till att återbetalning bara sker till fraktioner med tillräckligt hög kvalitet. Beträffande biologisk behandling är den pågående certifieringen en naturlig utgångspunkt för återbetalning. Motsvarande certifieringssystem kan eventuellt vara aktuellt för olika plastsorter och dess renhet. Det torde också vara möjligt att differentiera återbetalningen (t.ex. genom olika viktning för olika kvaliteter).

9 Konsekvenser av förslagen

9.1 Allmänt

För kommittéers och särskilda utredares arbete gäller kommittéförordningens (1998:1474) bestämmelser. I det följande redovisas och behandlas dessa bestämmelsers innehåll och eventuella inverkan på utredningens arbete. Därvid sammanfattas för sammanhangets skull i korthet våra förslag.

9.2 Statsfinansiella konsekvenser m.m.

Enligt 14 § kommittéförordningen gäller, att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall dessa redovisas. När det gäller ökade kostnader och minskade intäkter för staten, kommuner eller landsting skall kommittén föreslå en finansiering.

Utredningen föreslår att en skatt på avfall som förbränns införs genom att avfallets massa av fossilt kol blir skattepliktigt och infogas i lagen (1994:1776) om skatt på energi, LSE, såsom ett skattepliktigt bränsle. Skatten föreslås uppgå till 3 487 kronor per ton fossilt avfall, vilket motsvarar 439 kronor per ton blandat avfall som förbränns i avfallsförbränningsanläggningar för uppvärmningsändamål (ca 14 % fossilt innehåll med 90% fossilt kolinnehåll).

Tabell 9.1. Skattesatser vid förbränning av fossilt avfall inom olika sektorer

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

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

² Kraftvärmeverk med elverkningsgrad i intervallet 15-28 %.

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

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

Skatten sätts ned för avfall som förbränns inom tillverkningsindustrin och vid kraftvärmeproduktion enligt LSE. Detta innebär att skatten för kraftvärmeproduktion (samtidig produktion av el och värme) blir avsevärt lägre än vid ren värmeproduktion.

Den föreslagna skatten innebär att avfallskollektivet får ökade kostnader. Kostnaderna betalas genom att de som förbränner avfall förväntas övervältra kostnadsökningarna genom att höja sina mottagningsavgifter, vilket i nästa led innebär höjda renhållningsavgifter för hushåll och ökade kostnader för företag som lämnar avfall till förbränning.

Enligt uppgifter från Renhållningsverksföreningen¹ var mängden hushållsavfall 4 211 290 ton år 2003, cirka 1 900 000 ton av detta förbrändes, vilket motsvarar 45 procent. Övrigt avfall till förbränning, främst industriavfall, är cirka 1 200 000 ton. Av det

¹ *Svensk Avfallshantering 2004*, Årsskrift från Renhållningsverksföreningen.

samlade avfallet till förbränning antas 50 procent ske i hetvattenpannor och 50 procent i kraftvärmeverk.

Plastrejekt som förbränns inom pappers- och massaindustrin uppskattas till 40 000 ton. Övrigt fossilt avfall som blir skattepliktigt inkluderar plast- och kemiindustrins interna förbränning av interna restprodukter (ca 60 000 ton), vilket antas förbrännas utan kraftvärmeproduktion, samt förbränning av plast och gummi i samförbränningsanläggningar (ca 170 000 ton), där avfallsförbränning med kraftvärmeproduktion antas ske för 50 procent av avfallet.

Utifrån ovanstående redovisade avfallsmängder beräknas bruttointäkterna bli cirka 880 miljoner kronor för år 2007. Bruttointäkterna fördelas med 700 miljoner kronor från värmeproduktion och 180 miljoner från kraftvärmeproduktion. Nettoeffekten av införandet av skatten på avfallsförbränning räknas därefter ut genom att hänsyn tas till indirekta effekter. Dessa uppstår genom att höjda renhållningsavgifter för hushållen påverkar den allmänna prisnivån, vilket i sin tur leder till ökat konsumentprisindex (KPI). Detta påverkar sedan med en viss fördröjning både inkomstskatteskalor och de offentliga utgifterna via KPI-beroende transfereringar. Vid höjda renhållningsavgifter ökar även momsintäkterna. Kostnader för skatten som drabbar företagen förutsätts reducera vinst och lönesummor. Det minskar underlaget för inkomstskatter och sociala avgifter.

Tabell 9.2. Periodiserade nettoeffekter för offentlig sektor 2007–2009 samt varaktig nettoeffekt, miljoner kronor

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

I beräkningen av periodiserade nettoeffekter tas inte hänsyn till effekter på skatteintäkter som följer av ökad materialåtervinning. Skatteintäkterna kan dock förväntas vara åtminstone av den storleken som anges i tabellen. Anledningen är att den baseras på faktiskt avfallsstatistik för år 2003. Vid tiden för ett eventuellt

ikraftträdande har förbränningskapaciteten ökat och därmed också storleken av den möjliga skattebasen. Denna effekt kan förväntas vara större än den minskande skattebas som förväntas av ökad materialåtervinning genom förslaget.

Samtidigt antas att avfallsförbränning med elproduktion ökar, vilket leder till att skatteintäkterna minskar genom den lägre kraftvärmebeskattningen. Det antas att 55 procent av det berörda avfallet träffas av kraftvärmebeskattning år 2007 istället för 50 procent år 2003. Andelen ökar till 60 procent år 2008 och 65 procent år 2009. Denna trend är skönsmässig och skall avspegla ett antagande om hur snabbt kraftvärmeproduktionens (KVV) andel ökar relativt värmeproduktion (HVC). För uträkningen av den varaktiga nettoeffekten antas att andelen blir 70 procent på längre sikt. Styrningen till kraftvärmeproduktion inom ramen för LSE görs genom en skattenedsättning om anläggningen uppfyller vissa ställda krav.

Mot bakgrund av de förväntade skatteintäkterna kan Skatteverkets kostnader, vilka uppskattas till cirka 2 miljoner kronor per år (jfr tabell 6.7) inte bedömas vara orimligt höga.

9.3 Miljökonsekvenser av förslaget

Nedanstående punkter syftar till att inledningsvis peka på att det inom utredningen finns en gemensam syn i att:

- En skatt på förbränning av avfall ökar kostnaderna för förbränning, vilket i många fall stimulerar till alternativa behandlingsmetoder.
- Att i det fall som en ökad utsortering leder till en ökad materialåtervinning åstadkoms betydande miljövinster.
- Oavsett nivå på skatten, förväntas viss styrning uppnås. Detta trots att utsorteringsgrad i många fall (t.ex. vad avser vissa fraktioner, vissa industrier, vissa material) inte alls kommer att påverkas.
- Att en ökad elproduktion kommer att ske som en följd av den stimulans som en nedsättning av skatten vid kraftvärmeproduktion skapar. Detta innebär stora miljövinster, eftersom kraftvärmedriften medför att utsläppen av framför allt koldioxid minskas betydligt (eftersom produktion av el främst från kolkondenskraftverk minskar, i alla fall på kort sikt).

- Att ekonomiska incitament allmänt sett stimulerar till beteendeförändringar och att det finns potentialer för teknikutveckling och stordriftsfördelar i ett längre perspektiv.

Svårigheter att bedöma konsekvenserna finns avseende:

- De förväntade effekterna av stimulans till ökad materialåtervinning är svåra att bedöma p.g.a. osäkerhet om kostnader för olika behandlingsmetoder. Osäkerheterna är många och inkluderar förändringar i omvärlden, miljökrav, skatter, värdet på el och värme, produktivitetsförändringar, ersättning och avsättningsmöjligheter för nyttigheter (t.ex. biogas och utsorterat material).
- De samhällsekonomiska effekterna av ökad materialåtervinning är osäkra och beroende av kvaliteten i källsorteringen.
- Potential för ökad materialåtervinning är beroende av teknisk utveckling avseende exempelvis automatiserad sortering och vad som avses med materialåtervinning (t.ex. om råvaruåtervinning skall klassas som materialåtervinning).
- På vilket sätt LSE på sikt kan påverka sektorsammansättningen, exempelvis genom nyetableringar inom återvinningsindustrin.
- En skatt på avfall som förbränns stimulerar alternativa behandlingsmetoder. Om biologiskt material går till vad som är att beteckna som förtäckta deponier är detta *inte* miljömässigt motiverat och ligger inte heller i linje med de politiska mål om ökad biologisk behandling som finns uppsatta. Detta eventuella problem bör uppmärksammas och stävjas för att inte försämra förutsättningarna för den miljömässigt motiverade biologiska behandlingen.

Miljökonsekvenserna av utredningens förslag kan sammanfattningsvis sägas vara positiva, dock med beaktande av de ovan anförda osäkerheterna. Enligt Profu² medför en förbränningskatt på avfallets fossila innehåll av kol en ökad utsortering av plast, framför allt plast från industri, även om omfattningen av den ökade utsorteringen är osäker. Uppskattningarna är förknippade med stora osäkerheter, både avseende vad marginalkostnaden³ för ökad

² Skatt på förbränning av avfall – En konsekvensanalys, Profu, 2004-12-29.

³ Marginalkostnaden = Kostnad för alternativ hantering (behandlingskostnad, förändrade insamlingskostnader etc.) – intäkter för alternativ hantering (t ex försäljning av kompost) – mottagningsavgiften för avfallsförbränning (400 kr/ton).

utsortering faktiskt blir och avseende generalisering till nationella resultat (från tre kommuners avfallsbehandling, se bilaga 5). Enligt Kemi & Miljö⁴ förväntas utsortering av plast, hos framför allt byggsektorn, att öka.

Vilket bränsle ersätter vid ökad materialåtervinning?

Materialåtervinning leder oftast till en minskad energianvändning jämfört med förbränning (jämför diskussionen i bilaga 3). Det är i första hand användningen av fossila, icke förnybara bränslen som minskar i tillverkningsprocessen om man ökar materialåtervinningen i dagens situation.

Idag finns ett mycket stort överskott av biomassa som kan användas i form av biobränsle. På sikt bestäms den mängd biomassa som är tillgänglig, utöver biomassa i avfallsströmmar, av hur markresursen används, dvs. odling av åkermark och aktivt skogsbruk. En ökad efterfrågan på biobränsle medför att markanvändning anpassas för att möta denna efterfrågan. Ökad användning av bioenergi leder därför på sikt till att större mängder biobränsle blir tillgängliga. På mycket lång sikt kan dock biobränslen bli en begränsad resurs om/när förnybar energi skall svara för en stor del av den samlade energitillförseln i världen. Om användningen av ny biomassa i form av massaved minskar på grund av förändringar i avfallssystemet, t.ex. i form av ökad materialåtervinning av fiberprodukter, kan den frigjorda biomassan teoretiskt användas för att ersätta fossila bränslen i andra system. (Mer troligt är dock att om efterfrågan på högt prissatt industriråvara minskar så kommer skogsodlingen att minska i motsvarande grad, såvida inte bioenergi i detta läge betalas med lika höga priser som industriråvara). Även i detta fall leder en ökad materialåtervinning i väsentlig del till en minskad användning av fossila bränslen. I båda fallen leder alltså en ökad materialåtervinning till minskad användning av fossila bränslen.

De stora investeringarna i avfallsförbränning det senaste decenniet kan till största delen förklaras av deponiförbudet för brännbart avfall, men även nuvarande skattesubvention av den fossila delen av avfallet och i övrigt höga skatter på fossila bränslen är bidragande orsaker. I dagens situation förekommer dock

⁴ Skatt på förbränning av avfall – effekter på avfallslämnare och avfallsentreprenörer, Kemi & Miljö, 2005-01-17.

fortfarande deponering av brännbart avfall, eftersom det finns brist på förbränningskapacitet. Det betyder att det konkurrerande bränslet är annat avfall som i dag deponeras. Detta innebär att en ökad materialåtervinning leder till att mindre material deponeras, samtidigt som det totala avfallet som förbränns är konstant. Sannolikt gäller även det motsatta förhållandet, dvs. om vi minskar återvinningen och ökar det blandade restavfallet så är det den deponerade mängden som ökar, i alla fall så länge som deponering av brännbart avfall tillåts.

9.3.1 Närmare om miljökonsekvenser

Utgångspunkter

Bedömningen av miljökonsekvenser nedan utgår från den förväntade minskningen av avfall som går till förbränning. Miljövinster uppstår då både som en effekt av ökad materialåtervinning och i form av lägre utsläpp från förbränning. Enligt Profus konsekvensanalys bedöms avfallsmängderna till förbränning vara cirka 4 procent (eller ca 200 000 ton) lägre än vad de varit utan utredningens förslag (ca 4,9 Mton i stället för 5,1 Mton).⁵ Den största miljövinsten bedöms dock vara lägre koldioxidutsläpp genom styrningen mot effektiv kraftvärmeproduktion, vars omfattning beskrivs nedan.

Till detta läggs också en bedömning grundad på livscykelanalyser av hur mycket lägre koldioxidutsläppen blir om jungfruliga råvaror ersätts av återvunnet material. Det antagande som görs i tabell 9.3 nedan är att 14 procent av det utsorterade materialet som inte går till förbränning, dvs. den relativa minskning som följer av förslaget, utgör fossilt material (företrädesvis plast och gummi). Det görs också antaganden om att 53 procent⁶ av det insamlade materialet (plasten och gummit) materialåtervinns och används i nya produkter och att materialåtervinningen av plast medför 1,4 gånger lägre utsläpp av koldioxid (när återvunnen plast ersätter jungfrulig plast)⁷.

⁵ I bedömningen ingår inte en analys av förändrad miljöpåverkan som kan följa av en ökad omfattning av andra avfallsbehandlingsmetoder, såsom t.ex. en ökad biologisk behandling.

⁶ Strömberg et al (2004) *Återvinning av plast – en översiktlig analys*, CIT Ekologik AB, Chalmers industriteknik, på uppdrag av Återvinningsindustrierna.

⁷ Baserad på relativ jämförelse mellan produktion av hårdplast (HDPE) från jungfrulig- respektive återvunnet material. Miljövinsterna kan vara ännu större för andra plaster.

Framför allt det första antagandet om att bara 14 procent av det utsorterade materialet utgör plast är måhända något för försiktigt. Positiva miljövinster kan också förväntas av den resterande utsorterade delen om 86 procent, där bland annat papper och lätt nedbrytbart biologiskt material kan förväntas återfinnas. Antagandet om 53 procent kan möjligen också ses som försiktigt. Om det genom utredningens förslag riktas ytterligare fokus mot återvinning av fossila material, kan detta öka kvaliteten på utsorteringen och därmed öka materialåtervinningsgraden. (Se nedan om en kommentar om effekten av dessa antaganden.)

I beräkningen av koldioxidreduktioner som följer av en relativ minskning av avfallsförbränningen bör också beaktas de utsläpp som ersättningsbränslet medför. I beräkningen som redovisas i tabell 9.3 antas att det är biobränsle (koldioxidneutralt avseende fossilt koldioxid) som är ersättningsbränsle.

Den eventuellt lägre förbränningen, som en följd av utredningens förslag, i anläggningar som inte ingår i Profus analys ingår inte i nedanstående konsekvensbedömning. Således torde uppskattningarna av miljökonsekvenserna i tabellen nedan i detta perspektiv vara något i underkant.

Det kan också noteras att de högre kostnaderna för förbränning av fossilt kol som följer av utredningens förslag kan påverka materialåtervinningen negativt i vissa branscher. Detta gäller exempelvis vätskekartongsåtervinningen, vilken får ökade kostnader för förbränning av det s.k. plastrejektet.

Beträffande eventuella förändringar av utsläpp från transporter antas dessa vara noll. Det finns framför allt två skäl till detta. (1) Det finns redan existerande, om än i olika utsträckning, sortering i hushållen. Därför bedöms extra sortering i hemmet inte medföra ökade transporter. Det kan till och med vara så att de kan minska som en följd av ökad fastighetsnära sortering. En uppskattning av detta har dock inte gjorts. (2) Vad gäller industrins avfall, som går till extern förbränning, påverkar utredningens förslag inte antalet transporter, utan snarare att det blir fler transporter av rent plastavfall och färre transporter med övrigt industriavfall. Den totala avfallsmängden från industrin bedöms inte påverkas av utredningens förslag.

Nordin, H (2002) *Miljöfördelar med återvunnet material som råvara*, ÅI-rapport 2002:1 Producerad hösten 2002 för Återvinningsindustrierna av Miljökompassen AB, tabell 1 s. 7.

Lägre utsläpp av koldioxid

I tabell 9.3. nedan redovisas de reduktioner av koldioxidutsläpp som följer av mindre avfallsförbränning, jämfört med om utredningens förslag inte realiseras. Nedan redovisas sedan också den betydelsefulla minskning av koldioxidutsläppen som följer av en övergång till effektiv kraftvärme, vilket förväntas följa av den skattenedsättning som ges till kraftvärme inom ramen för LSE.

Tabell 9.3. Lägre koldioxidutsläpp genom mindre förbränning av avfall med fossilt kolinnehåll i avfallsförbränningsanläggningar

Mindre mängd av:	Antal ton:	Kommentar
Avfall (ton)	204 000	Minskad förbränning totalt (0,04 x 5 100 000).
Plast och gummi (ton)	28 560	Mängden plast och gummi av det avfall som inte går till förbränning (204 000 x 0,14).
CO ₂ (ton)	81 682	Minskad CO ₂ genom minskade avfallsmängder till förbränning (28 560 x 2,86).
CO ₂ (ton)	21 192	Minskad CO ₂ genom ökad materialåtervinning, ett kilo återvunnen plast medför 1,4 ggr lägre CO ₂ utsläpp jämfört med jungfrulig råvara. Plastkretsens nuvarande system medför 53 % materialåtervinning.
CO ₂ (ton)	- 38 390	Utsläpp av CO ₂ genom förbränning av det plastrejekt som inte lämpar sig för materialåtervinning, 47%.
SUMMA CO ₂ – reduktion (ton)	64 483	Summa CO ₂ -reduktion: minskad förbränning+ökad materialåtervinning.

Utredningens förslag medför en förväntad minskning av förbränning och därmed också av minskade koldioxidutsläpp om cirka 65 000 ton, *utan hänsyn taget till styrningen mot effektiv kraftvärme*. Dessa siffror kan sättas i relation till Sveriges totala utsläpp. Det kan då i första hand noteras att avfallsförbränning totalt sett står för en relativt liten andel av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser (ca 3 % eller ca 2 miljoner ton koldioxidekvivalenter av totalt ca 72 miljoner ton). Trenden de senaste åren är att utsläppen av metan från deponier från avfallssektorn minskat kraftigt, medan utsläppen från förbränning ökat något. Totalt sett har dock utsläppen av växthusgaser från avfallssektorn minskat. De 65 000 ton kan dock ses som relevanta, sett ur ett svenskt klimatpolitiskt

perspektiv. Siffrorna kan exempelvis sättas i relation till utsläppen av koldioxidutsläpp från privatbilismen. Om en personbil i genomsnitt förbrukar motsvarande 1 500 liter bensin per år, medför detta 3,48 ton koldioxidutsläpp per personbil och år (1 500 liter x 2,32 kg/liter=3,48 ton). Siffran 65 000 ton motsvarar då de koldioxidutsläpp som cirka 19 000 personbilar släpper ut under ett år.⁸

Ovanstående bedömning av minskade koldioxidutsläpp avser bara de som förväntas följa av ökad utsortering och minskad förbränning av plast. I det fall som det även sker en ökad utsortering av andra material, vilket får anses vara förväntat bland annat med tanke på Profus konsekvensanalys (se bilaga 5), genererar detta också reduktioner av koldioxidutsläpp. Dessa har inte kvantifierats, men kan vara viktiga att följa upp vid en utvärdering.

Lägre utsläpp av koldioxid i ett globalt perspektiv genom kraftvärmebeskattningen

Utredningens förslag innebär också, som nämnts ovan, en från energi- och klimatpolitisk synpunkt väl motiverad styrning mot effektiv kraftvärme. Denna styrning förväntas ge ett betydande bidrag till minskade utsläpp av växthusgaser. Om man räknar med att tillkommande anläggningar har en elverkningsgrad om 25 procent medför detta 0,75 TWh per Mton avfall. Om 1 Mton avfall förbränns i kraftvärmeverk i stället för i hetvattenpannor fås 0,75 TWh från avfallet. Om detta ersätter kolkondens medför detta 0,75 Mton lägre koldioxidutsläpp. Till detta kommer att det som blir el av avfallet inte blir värme utan ersätts med biobränsleeldad kraftvärme som på det frigjorda värmeunderlaget ger cirka 0,35 TWh el och ger ytterligare 0,35 Mton lägre utsläpp av koldioxid. Totalt kan detta då summeras till drygt 1 Mton lägre koldioxidutsläpp per Mton avfall som blir KVV i stället för HVC. Hela utsläppsminskningen om cirka 1 Mton får dock förväntas ske utanför Sverige.

⁸ De 65 000 ton i förväntade utsläppsreduktioner är känsliga för de ovan nämnda antagandena. I det fall som utsorteringen av fossilt material ökar, blir också utsläppsreduktionerna av koldioxid större. Vid ett antagande om att 50 % av det utsorterade materialet är plast, ökar utsläppsreduktionen och uppgår då till cirka 235 000 ton koldioxid. Om dessutom andelen av den utsorterade plasten materialåtervinns till 75 % i stället för det antagna 53 % stiger siffran ytterligare till 325 000 ton.

Storleksmässigt kan 1 Mton koldioxid jämföras med Sveriges nationella klimatmål som är 4 procent av cirka 60 Mton koldioxid, dvs. cirka 2,5 Mton. Varje Mton avfall till KVV istället för HVC ger alltså i energisystemet en minskning av koldioxidutsläppen som uppgår till 40 procent av det nationella klimatmålet. Siffran 1 Mton avfall får också anses rimlig, i alla fall på sikt allteftersom ny- och reinvesteringar i avfallsförbränningsanläggningar görs som en följd av skattenedsättningen för kraftvärmeproduktion.

Detta betyder också att utsläppsminskningarna som nämndes ovan om 65 000 ton trots sin relativa storlek är små i förhållande till de utsläppsreduktioner av koldioxid som kan förväntas av en övergång till att avfall i större utsträckning förbränns i kraftvärmeverk (även om denna som nämnts förväntas ske utanför Sverige).

Övriga utsläpp

Vad gäller *övriga utsläpp* kan dessa också sättas i relation till de totala utsläppen av respektive utsläpp, och det kan då noteras att andelen utsläpp från avfallsförbränning överlag är relativt små.

Svaveloxidutsläppen från avfallsförbränning utgör 0,9 procent av de totala utsläppen i Sverige och motsvarande siffra för kväveoxider är 0,8 procent⁹.

Beträffande utsläppen av tungmetaller och dioxiner är dessa även i små doser, och i fallet dioxiner ytterst små doser, farliga för miljö (och hälsa). De utsläppsförändringar som kan förväntas genom utredningens förslag är dock så pass små, jämfört med de totala utsläppen av dessa ämnen, att dessa inte kan anses miljörelevanta i denna konsekvensanalys. Alla svenska anläggningar uppfyller dessutom redan villkoren för samtliga miljörelevanta parametrar, med undantag för vissa avvikelser beträffande bland annat kolmonoxid.¹⁰

Till det ovan sagda kan läggas att, eftersom den minskade energiproduktionen får förväntas ersättas av något annat bränsle, och givet att man i dag inte nyttiggör värme, kommer sannolikt utsläpp av övriga ämnen (dvs. förutom koldioxid) att öka någon

⁹ *Svensk Avfallshantering 2004*, Årsskrift från Renhållningsverksförbundet, s. 15 jämfört med officiell statistik (Naturvårdsverket <<http://www.naturvardsverket.se/dokument/-fororen/utslapp/utslapp.html>>).

¹⁰ För gamla anläggningar börjar kraven enligt avfallsförbränningsdirektivet genom avfallsförbränningsförordningen gälla den 28 december 2005.

annanstans i energisystemet, oberoende av vilket bränsle som används.

Minskad deponi

Askan och rökgasreningsprodukterna från avfallsförbränning innehåller miljögifter, ju mindre avfall som förbränns desto mindre mängd sådant behöver deponeras (efter förbränning av blandat avfall återstår ca 20 procent som måste deponeras).

Om utredningens förslag minskar den totala förbränningen med 200 000 ton (dvs. jämfört med att inte förslaget genomförs), medför detta en minskad mängd som går till deponi som uppgår till 40 000 ton. Dessa siffror kan ställas i relation till deponeringen av avfall från energiutvinningen år 2003 som uppgick till 470 000 ton.

9.3.2 Sammanfattning miljökonsekvenser

Som framgått ovan innebär förslaget betydande reduktioner av koldioxidutsläpp. Dessa följer från stimulansen av produktion av effektiv kraftvärme som ges av nedsättningen av energi- och koldioxidskatt inom ramen för LSE samt genom att förbränningen av fossilt kol i avfall minskar och att materialåtervinningen ökar.

I tabell 9.4 visas sammanfattande och övergripande bedömningar av utredningens förslag i förhållande till olika politiska mål.

Tabell 9.4. Förslaget i förhållande till politiska mål

<i>Energiskattemodellen</i>	
Avfallspolitiska mål	Genom skatt på avfall som förbränns får alternativa behandlingsmetoder en förbättrad konkurrenssituation. En ökad utsortering från den brännbara fraktionen innebär en stimulans till ökad materialåtervinning. Genom högre priser för omhändertagande av avfall med fossilt ursprung verkar detta som ett incitament till lägre användning av dessa material och på så sätt till lägre produktion av fossilt avfall. Genom minskad förbränning, minskar också mängden aska som behöver deponeras.
Klimatpolitiska mål	En skatt på avfall med fossilt ursprung höjer priset på förbränning av detta material. Detta verkar som ett incitament till mindre fossil avfallsförbränning genom ökad materialåtervinning. Styrningen till effektiv kraftvärmeproduktion kan på sikt medföra avsevärda utsläppsreduktioner.
Energipolitiska mål	Ett infogande av fossilt avfall i energibeskattningen tar bort den skattesubvention som detta avfall i dag har gentemot andra bränslen för uppvärmningsändamål. Ett inlemmande av allt fossilt kol i energibeskattningen medför en stimulans till effektiv elproduktion vid avfallsförbränning genom skattenedsättning för effektiv kraftvärmeproduktion.
Andra mål	Användande av befintliga nedsättningsregler i energibeskattningen ger en god funktion med hänsyn taget till villkoren för konkurren utsatt verksamhet.

9.4 Övriga konsekvenser

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 § kommittéförordningen).

9.4.1 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen och offentlig service

Den ökade kostnaden för förbränning av avfall med fossilt ursprung (däck, gummi, plaster m.m.) förväntas övervältras på avfallslämnarna genom höjda mottagningsavgifter hos förbränningsanläggningarna. Detta förväntas i sin tur påverka nivån på renhållningsavgifterna, vilka fastställs av kommunerna och tas ut av fastighetsägarna. Dessa avgifter skall sedan finansiera omhändertagande av avfallet. Renhållningsavgifterna får inte vara högre än vad som krävs för att täcka kostnaderna, inklusive t.ex. administrativa kostnader.

Avfallsförbränningsanläggningar som tar emot kommunalt avfall och blandat industriavfall kommer att behöva införa en avgiftsökning för att täcka de ökade skattekostnaderna.

Kommunernas renhållningsavgifter förväntas öka med mellan 3–27 procent om inte kommunen agerar för att undvika den ökade kostnaden genom att exempelvis verka för att öka utsorteringen (genom anpassade återvinningsstationer, fastighetsnära sortering m.m.) av plastförpackningar som omfattas av producentansvaret, införa utsortering av andra plastfraktioner eller på annat sätt minska mängden avfall som lämnas till förbränning.

Ett exempel på en kompletterande åtgärd på kommunal nivå, som sannolikt skulle öka styreffekten avseende ökad utsortering av plast samt stärka trovärdigheten för samhällets miljöambitioner är att de kommunala återvinningscentralerna (finns vanligen en i varje kommun) tillhandahåller en container för plast (exkl. förpackningar). Genom detta blir det möjligt för allmänheten att lämna plast till materialåtervinning (pulkor, trädgårdsmöbler m.m.). Därefter kan detta material säljas eller lämnas till någon återvinnare.

9.4.2 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Om kostnaden för omhändertagande av avfall ökar kan det finnas en risk att kvittblivning av avfall görs utanför de tänkta/planerade systemen, exempelvis i form av olaglig deponering, förbränning utan tillstånd, m.m.

Icke önskvärd kvittblivning är i viss mån redan i dag ett problem. Exempelvis finns risk att dåligt skötta komposteringsanläggningar i praktiken kan ses som förtäckta deponier. Detta torde vara fallet om material som går till kompostering innehåller ämnen som antingen försvårar komposteringsprocessen eller gör att kompostmaterialet inte kan finna en avsättning (t.ex. som växtnäring) p.g.a. för höga halter av giftiga ämnen. Ett möjligt sätt att utreda detta är att se om avsättningen av slutprodukterna är av god kvalitet och av rimliga mängder i förhållande till den behandlade mängden.

Utredningen gör också bedömningen att behandling av farligt avfall i dag tas på stort allvar och att de kvarstående problemen med gifter i kretsloppen, vilka är relativt stora, sällan får anses ske med brottsligt uppsåt, utan ofta är ett resultat av otillräcklig kunskap eller avsaknad av tillräckliga resurser att handha det farliga avfallet på tillbörligt vis.

Kostnadsökningarna för hushållen uppgår till mellan 30–400 kronor per hushåll och år och torde därför inte vara ett skäl för att göra sig kvitt avfallet utanför de planerade systemen i syfte att undvika skatt. För aktörer med stora mängder avfall kan den föreslagna skatten medföra stora kostnadsökningar, och därmed incitament att söka sätt att undvika skatten. Utredningen utgår dock från att dessa aktörer gör detta inom lagens ramar och i enlighet med skattens syfte. Om olaglig dumpning kan förväntas, eller om detta visar sig vanligt får en ökad kontroll anses vara befogad.

9.4.3 Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags

Enligt den s.k. SimpLex-förordningen, förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor skall nya reglers effekter för små företag analyseras.

Ett infogande av fossilt avfall i LSE innebär att avfallsförbränningsanläggningar, samt vissa samförbränningsanläggningar inom industrin blir skattepliktiga. Antalet skattepliktiga är relativt litet (ca 60 stycken) och det är i regel alltid fråga om stora företag/anläggningar med befintliga rutiner för inrapportering av skatt.

Skatten innebär också kostnadsökningar för de företag som har fossilt avfall som i dag går till förbränning, eftersom avfallshämtaren förväntas ta ut en högre avgift p.g.a. skatten. Detta kan föranleda ett behov av informationsinsatser, investeringar i nya sorteringsrutiner i syfte att påverka sin egen produktion av fossilt avfall. Dessa eventuella insatser och investeringar tar tid och kostar pengar i form av exempelvis köp av olika tjänster, sorteringskärl m.m.

I vissa fall kan kostnadsökningar som en följd av den föreslagna skatten påverka konkurrensförutsättningarna i betydande utsträckning. I synnerhet kan detta förväntas gälla företag med små resurser och små möjligheter till förändrade produktionsmönster, vilka samtidigt har relativt stora mängder fossilt avfall som inte kan gå till materialåtervinning eller där det inte finns möjlighet att minska produktionen av fossilt avfall.

Ovan nämnda insatser och investeringar kan också medföra positiva effekter, exempelvis genom att det i vissa fall kan vara lönsamt för företagen att sälja sitt fossila avfall till återvinnare. En ökad utsortering av plastmaterial utgör också ett incitament för nyetableringar inom återvinningsindustrin.

I samband med att fossilt avfall blir skattepliktigt kan det finnas ett behov av att peka på vilka möjligheter det finns att påverka sina kostnader för omhändertagande av fossilt avfall, och i vilken mån det går att minska den (övervältrade) skatteskostnaden.

9.4.4 Övrigt

Ökade krav på källsortering av hushållens avfall medför ofta en ökad arbetsinsats från hushållen i form av rengöring av förpackningar, sortering och tid för att lämna det sorterade avfallet vid återvinningsstationer. I det fall kvinnor utför en större del av källsorteringen som en del av hushållsarbetet¹¹ kan dessa krav medföra att kvinnors tid för hushållsarbete ökar ytterligare.

¹¹ Enligt Statistiska Centralbyråns (SCB) undersökning om tidsanvändning "Tid för vardagsliv, Kvinnors och mäns tidsanvändning 1990/91 och 2000/01" står att finna att kvinnor ägnar dubbelt så mycket tid som männen till hushållsarbete.

9.5 Ikraftträdande

En skatt på förbränning av avfall genom att den fossila delen av avfallet infogas i lagen (1994:1776) om skatt på energi såsom ett skattepliktigt bränsle bedöms kunna införas den 1 januari 2007.

Tidpunkten, den 1 januari 2007, för ikraftträdande skall ses i ljuset av den nödvändiga statsstödsprövningen av förslaget. Erfarenhetsmässigt tar kommissionens behandling av en ansökan om statsstödsgodkännande minst sex – åtta månader. I sammanhanget kan också beaktas att kommunernas renhållningsavgifter, enligt miljöbalken, skall vara årlig och periodisk. Renhållningsavgifterna fastställs vanligen i samband med Kommunfullmäktiges beslut av kommunens budget i november/december året före avgiftsåret. Det kan också finnas vissa fördelar om ikraftträdandet kan samordnas med det pågående arbetet med en reformering av näringslivets energibeskattnings.

Beträffande den förväntade styrningen av den föreslagna skatten är denna sannolikt mindre beroende av tidpunkt för ikraftträdande. När berörda aktörer får kunskap om att en skatt på avfall som förbränns är under beredning kommer detta antagligen påverka beteenden. Utredningen gör därför bedömningen att förändringar, som har betydelse för ökad utsortering av skattepliktigt material, även kommer ske innan skatten införs.

10 Författningskommentarer

Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi

1 kap.

2 §

Paragrafen hänvisar till bestämmelser vari de bränslen anges som energiskatt och koldioxidskatt skall betalas för. Bestämmelsens *första stycke* kompletteras nu med hänvisningar till den nya 2 kap. 4 a § i vilken det framgår att energiskatt och koldioxidskatt skall tas ut på innehållet av fossilt kol i avfall som förbrukas för uppvärmningsändamål.

3 b §

Paragrafen är ny och innehåller en definition av kraftvärmeanläggning som inkluderar ett krav på högeffektiv kraftvärme. Härigenom kommer bestämmelsen i 6 a kap. 3 § om skattebefrielse vid kraftvärmeproduktion, med 100 procent av energiskatten och 79 procent av koldioxidskatten, endast att vara tillämplig om den enskilda kraftvärmeanläggningen uppfyller kraftvärmedirektivets¹ krav på högeffektiv kraftvärme. Såvitt utredningen erfarit är detta också något som Fjärrvärmeutredningen (N 2003:03) stöder och kan förväntas stå bakom i sitt slutbetänkande som skall lämnas under april 2005. Förändringarna i kraftvärmebeskattningen diskuteras utförligt i avsnitt 6.7 ovan.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG av den 11 februari 2004 om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden för energi och om ändring av direktiv 92/42/EG (EUT L 52, 21.2.2004, s. 50).

2 kap.

4 §

Första stycket kompletteras med en hänvisning till 2 kap. 1 a §. Ändringen har inte samband med utredningens förslag om att foga in den fossila delen av avfallet i energibesiktningen. Utredningen har emellertid under författningsarbetet uppmärksammat att nämnda komplettering synes ha förbisetts i samband med att råttalloljan av energipolitiska skäl började beskattas med energiskatt (prop. 1998/99:26) och föreslår därför ändringen i detta sammanhang.

4 a §

Paragrafen är ny. Genom *första stycket* kompletteras bestämmelserna i 2 kap. 1, 1a och 3–4 §§ om skattepliktens omfattning med att ange att energiskatt och koldioxidskatt även skall betalas för innehållet av fossilt kol i avfall, under förutsättning att avfallet förbrukas för uppvärmningsändamål. Med avfall jämställs här även andra materials innehåll av fossilt kol. Detta innebär bland annat att det saknas anledning att föra in en avfallsdefinition i lagen. Utredningens överväganden kring hur den skattepliktiga produkten skall definieras framgår vidare under avsnitt 6.2 ovan. Det huvudsakliga skälet till att skatteplikten knutits till användningen som bränsle och inte till avfallet som produkt är naturligtvis att avfall som sådant inte är ett naturligt bränsle på samma sätt som t.ex. eldningsolja, utan att det kan bli föremål för flera olika behandlingsmetoder, varav förbränning endast är en. Om skatteplikten i stället knyts till avfallet som produkt skulle detta innebära att en hel del avfallsbehandlare tvingades hantera skattepliktiga produkter även om dessa produkter aldrig skulle komma att beläggas med skatt, t.ex. på grund av att de materialåtervinns.

I *andra stycket* anges tillämpliga skattesatser för energiskatt och koldioxidskatt. Hur dessa beräknats framgår av avsnitt 6.4 ovan.

I *tredje stycket* anges att något skatteuttag inte skall ske om andelen fossilt kol understiger en viktprocent. Som skäl för bestämmelsen menar utredningen att det inte är motiverat att beskatta avfallsfraktioner som endast innehåller en *obetydlig* mängd fossilt kol. Härför talar dels att skatten vid så låga viktprocent uppgår till förhållandevis små belopp, dels att det kan antas vara

förenat med praktiska fördelar i uppbörds- och kontrollförfarandet. Fraktioner med en obetydlig andel fossilt kol kommer således att vara skattefria.

8 §

I *andra stycket punkten 1* byts 4 kap. 12 a § första stycket 3 a eller b ut mot 4 kap. 13 § första stycket 3 a eller b. Ändringen sker till följd av att beteckningen på 4 kap. 12 a § byts ut mot 4 kap. 13 § för att ge utrymme till en ny 4 kap. 14 §.

10 §

I paragrafen regleras den indexuppräknings av skattesatser som sker årligen. Genom tillägg i *första stycket* av en hänvisning till den nya 2 kap. 4 a § åstadkoms att indexuppräknings skall gälla även för den nya skattepliktiga produkt som nu införs.

11 §

Eftersom den nya skattepliktiga produkten inte endast omfattar det fossila innehållet av kol i avfall, utan även i andra material kan torv oavsiktligt komma att bli en skattepliktig produkt. Detta är i viss mån avhängigt av om torv anses innehålla fossilt kol eller inte. I förhållande till kol och olja är kolet i torven betydligt yngre. Torv har vidare gjorts till ett certifikatberättigande bränsle i elcertifikat-systemet, bland annat med motiveringen att det är långsamt förnyelsebart. Dessa förhållanden ger emellertid inte klart besked om den av utredningen föreslagna definitionen i 2 kap. 4 a § träffar torv eller inte. Oavsett hur det härmed förhåller sig är det rimligt att i lagtexten uttryckligen undanta torvbränslen från energiskatt och koldioxidskatt och därigenom undvika oönskade effekter. Genom att ge uttryck åt detta undantag i den nationella lagstiftningen uppnås dessutom överensstämmelse med artikel 2.3 i energiskattedirektivet. Undantaget åstadkoms genom tillägg av en ny *femte punkt* i förevarande paragraf. Det bör noteras att undantaget inte medför att torvbränslen undantas från svavelskatt. Svavelskatt skall således även fortsättningsvis tas ut för torvbränslen i enlighet med 3 kap. 1 §.

4 kap.*12 §*

I *första stycket punkten 1* byts 4 kap. 12 b § ut mot 4 kap. 15 §. Ändringen sker till följd av att beteckningen på 4 kap. 12 b § byts ut mot 4 kap. 15 § för att ge utrymme till en ny 4 kap. 14 §.

13 §

Paragrafen är oförändrad i sak, men omnumreras från 12 a till 13 §. Skälet till det är främst att förekomsten av 12 a och 12 b §§ omöjliggör ett infogande av en paragraf mellan dessa två paragrafer. Eftersom 12 b §, som behandlar institutet lagerhållare, avviker något från de andra bestämmelserna under rubriken *Övriga bränslen*, vilka behandlar skattskyldighet, bör den bestämmelsen även fortsättningsvis vara placerad sist i 4 kap. Genom att omnumrera 12 a och 12 b §§ kan detta uppnås samtidigt som en ny 14 § kan infogas.

14 §

Paragrafen är ny och anger att den som förbrukar avfall för uppvärmningsändamål är skattskyldig. Paragrafen hänvisar till den nya 2 kap. 4 a § vari den nya skattepliktiga produkten definieras. Detta innebär att skattskyldighet även åvilar den som förbrukar annat material än avfall för uppvärmningsändamål, naturligtvis under förutsättning att det innehåller fossilt kol.

15 §

Paragrafen är oförändrad i sak, men omnumreras från 12 b till 15 §. För skälen bakom denna förändring, se kommentaren till 13 § ovan.

5 kap.

2 §

De två hänvisningarna till 4 kap. 12 a § i *punkten 4* ersätts med hänvisningar till 4 kap. 13 § eftersom den förra paragrafen nu har fått en ny beteckning.

4 a §

I paragrafen, som är ny, anges att skattskyldigheten för den som är skattskyldig enligt den nya 4 kap. 14 § inträder när avfallet förbrukas för uppvärmningsändamål. Detta innebär att avfallets användning som bränsle har omedelbar betydelse såväl för vem som är att betrakta som skattskyldig som för frågan om skattskyldighetens inträde.

6 kap.

3 §

Ett nytt *tredje stycke* läggs till i bestämmelsen. Syftet är att lagfästa de krav som för närvarande ställs i Riksskatteverkets allmänna råd om beskattning av bränslen enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi (RSV 2002:18) för att en kraftvärmeanläggning skall få komma i åtnjutande av skattebefrielsen enligt 6 a kap. 1 § 7. Skälen bakom denna lagreglering anges ovan i avsnitt 6.7. Såsom där redovisas kan kravet komma att formuleras annorlunda beroende på fortsatt utredningsarbete inom såväl denna utredning som Fjärrvärmeutredningen. Någon förändring i sak avses inte utan endast att dessa krav skall komma till uttryck i lagen.

6 §

Paragrafen är ny och grundar rätt till skattebefrielse för farligt avfall som förbränns i en högtemperaturanläggning, vars huvudsakliga syfte är att destruera avfall. Skälen bakom denna skattebefrielse utvecklas under avsnitt 6.8.

Eftersom 2 kap. 4 a § anger skatteplikt för avfall, *utöver* vad som redan föreligger enligt 2 kap. 1, 1 a, 3 och 4 §§ omfattar skatte-

befrielsen i bestämmelsen inte det avfall som redan är skattepliktigt enligt t.ex. 2 kap. 3 §. Det rör sig här företrädesvis om avfalls-/spilloljor som enligt vad som föreskrivs i avfallsförordningen (2001:1063) också är farligt avfall. Dessa oljor skall således även fortsättningsvis beskattas.

9 kap.

9 §

Bestämmelsen utgör den s.k. 0,8-procentsregeln som är en nedsättningsregel. Syftet med möjligheten till nedsättning är att energiintensiv verksamhet i Sverige skall kunna hävda sig i internationell konkurrens. För att komma ifråga för nedsättning måste koldioxidskattebelastningen, efter det att reduceringen ner till 21 procent utnyttjats, vara minst 0,8 procent av företagets sammanlagda försäljningsvärde. Det överskjutande skattebeloppet får i sådant fall sättas ned till 24 procent. Samtliga bränslen utom bensin och högbeskattad olja får beaktas vid beräkning av företagets skattebelastning. Bestämmelsens formulering medför att även det nya skattepliktiga bränslet i 2 kap. 4 a §, utgör underlag för beräkning av eventuell skattenedsättning.

Det nedsatta skattebeloppet måste i genomsnitt uppfylla energiskattedirektivets minimiskattenivåer (jfr prop. 2004/05:1, s. 219 f.). För avfallens innehåll av fossilt kol finns emellertid inte någon minimiskattesats att ta hänsyn till. Såsom utredningen resonerat i avsnitt 6.10 ovan bör den skattepliktiga delen av avfallet av konkurrensskäl inte undantas från tillämpning av 0,8-procentsregeln. Med denna argumentation som utgångspunkt är det, likaledes av konkurrensskäl, rimligt att inte låta den koldioxidskatt som belastar avfallet kunna sättas ned till noll. En lägsta nivå bör därför fastställas i enlighet med vad som gäller för övriga, harmoniserade, bränslen. Vid bestämmande av denna nivå finner utredningen det lämpligt att snegla på den minimiskattenivå som gäller för eldningsolja.

Skattesatsen för eldningsolja är emellertid uttryckt i kubikmeter, och skatten på avfallens innehåll av fossilt kol tas ut per ton. Detta innebär att en omräkning får ske. Enligt Svenska Petroleum Institutet motsvarar volymen i en kubikmeter eldningsolja 4LS viktjämsigt 920 kilo. En genomsnittlig miniminivå för ett ton av

avfallets innehåll av fossilt kol kan då beräknas till 141 kronor, vilket motsvarar eldningsoljans lägsta nivå om 130 kronor per kubikmeter. Mot bakgrund av det ovan sagda kompletteras *tredje stycket* i paragrafen med att ange att koldioxidskattenivån för det nya skattepliktiga bränslet efter nedsättning måste uppgå till minst 141 kronor.