

Till
Finansdepartementet
Miljödepartementet
Näringsdepartementet

Malmö den 1
september 2021
Vårt Dnr S-2021-5

SKRIVELSE: Hemställan om tilläggsdirektiv till kommittédirektiv om undantag från avfallsskatt och avfallsförbränningskatt (Fi 2021:05)

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadör, katalysator och garant för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, cirka 150 tillverkare, konsulter och entreprenörer aktiva inom avfallshantering.

1. Hemställan

Avfall Sverige hemställer om att regeringen genom ett tilläggsdirektiv till kommittédirektiv om undantag från avfallsskatt och avfallsförbränningskatt (Fi 2021:05), ger utredningen i uppdrag att göra en översyn av avfallsskatten (nedan kallad deponiskatten) och dess samhällsekonomiska effektivitet. Uppdraget i tilläggsdirektivet ska vara en utgångspunkt för utredningens befintliga uppdrag att ta ställning till om det finns behov av att genomföra ändringar i avfallsskattelagen genom ett undantag för visst sekundäravfall.

2. Syfte

Syftet med ett tilläggsdirektiv är att utredningen ska kunna analysera hur kostnadseffektiv deponiskatten som styrmedel är idag för att främja giftfria kretslopp och återvinning av material och undersöka hur skatten eventuellt kan förändras, utöver undantag för visst sekundäravfall, för att med bättre träffsäkerhet underlätta för nya cirkulära lösningar för avfall. Avfall Sverige ser inte att befintligt kommittédirektiv med nuvarande skrivning ger utredningen denna möjlighet.

3. Bakgrund

Avfall Sverige har länge ansett att det finns ett behov av en total översyn av deponiskatten för att den bättre ska kunna främja en cirkulär ekonomi och giftfria kretslopp. När lag om skatt på avfall utreddes och infördes fanns få andra styrmedel som också kunde påverka hur mycket avfall som deponeras. År 2003 respektive 2005 infördes dock förbud att deponera brännbart respektive organiskt avfall. Därmed kom dessa nya styrmedel i praktiken att ersätta skatten som det mest viktiga skälet till att minska deponering. Reglerna om producentansvar och ökade mål för materialåtervinning, mål för matavfallsinsamling m.m. har också bidragit till mindre deponering liksom ett generellt ökat fokus på och medvetenhet om att undvika deponering.

Avfall Sverige skickade den 18 mars 2020 in en hemställan till regeringen om att göra en översyn av den nu gällande deponiskatten. Skälet till hemställan var att Avfall Sverige uppdragit åt PwC att analysera hur den aktuella avfallsskatten fungerar och att man i analysen kom fram till att skatten idag är en samhällsekonomisk förlustaffär. Detta har Avfall Sverige redogjort för i tidigare till Regeringskansliet ingiven hemställan från Avfall Sverige från den 18 mars 2020 ”Hemställan om översyn av avfallsskatten (deponiskatten)”, se [bilaga 1](#).

Avfall Sverige har noterat att regeringen genom kommittédirektiv om undantag från avfallsskatt och avfallsförbränningskatt (Fi 2021:05) gett en särskild utredare i uppdrag att analysera om det finns behov av att införa ytterligare undantag från avfallsskatten och avfallsförbränningskatten. Bland annat ska utredaren:

- ta ställning till om det finns behov av att genomföra ändringar i avfallsskattelagen för att främja giftfria kretslopp och återvinning av material och resurser genom ett undantag för visst sekundäravfall.

Avfall Sverige har i samtal med utredningen förstått att enligt nuvarande skrivning i kommittédirektiven så ges inga möjligheter att undersöka hur skatten i sin helhet bättre skulle kunna styra mot att främja en cirkulär ekonomi och giftfria kretslopp. Genom att endast ge utredningen möjlighet att peka på om det finns behov av att genomföra ändringar i avfallsskattelagen genom undantag för sekundäravfall anser Avfall Sverige att det finns stor risk att utredningen inte till fullo kan lämna förslag som mest effektivt bidrar till målet att främja giftfria kretslopp och återvinning av material. Enligt Avfall Sveriges bedömning behöver därför utredningen ges möjlighet att utreda helheten och skattens övergripande funktion innan man kan ta ställning till om det finns behov av ytterligare undantag från skatten som ger en större miljönytta.

4. Exempel på där skatten idag slår fel och styr från cirkuläritet

Exempel 1: Idag finns det en avdragsmöjlighet från deponiskatten för förorenade massor från sanering. Detta ses som ett hinder mot att investera i tekniker för återvinning av massor då det blir billigt att deponera. I tillägg till detta finns oklarheter vad gäller innebörden av ”förorenad massa från sanering”. Avfall Sveriges har bland annat under senare tid sett ett stort problem i att det inte föreligger en definition av invasiva växter i avfallsförordningen. Detta gör även att det finns en svårighet att analysera om deponering av jordmassor med exempelvis parkslide, som efter sanering, kan ges en avdragsmöjlighet enligt deponiskatten. Detta leder i sin tur att många anläggningar drar sig för att ta emot denna typ av avfall vilket bidrar till längre transportavstånd och risk att de invasiva växterna hanteras på ett otillbörligt sätt.

Exempel 2: När det gäller avdrag för avfall som inom anläggningen använts för konstruktionsarbeten eller för att där åstadkomma en miljösäker deponering eller förvaring (Lag om skatt på avfall, 10§ pt 3) så finns det stort tolkningsutrymme. Då många anläggningar väljer att inte göra avdraget och kostnaden för användningen fördyras styr detta i många fall mot användning av jungfruligt material som i vissa fall både är billigare men framförallt enklare att använda. Det bidrar även till ojämna spelregler då vissa anläggningar gör avdrag för vissa avfall i konstruktion och andra inte.

Exempel 3: Om en anläggning har krav från myndighet att mellantäcka öppna deponiytor med täta material så kan det ibland finnas möjlighet att använda återvunnet material i form av exempelvis lera. Detta räknas dock som ett avfall och undantas inte från deponiskatten vilket gör att kostnaderna kan bli mycket höga. Om man däremot lägger en plastmatta så räknas detta som en produkt och undantas från deponiskatten.

Exempel 4: Vid sorteringsanläggningar inne på ett deponiområde hanteras i många fall matavfall som inte får deponeras. Avfallet behöver dock tas upp för skattedeklaration för att sedan göras avdrag för. Problem uppstår när det är svårt att uppskatta hur mycket av matavfall som går till slurrytillverkning. I processen tillsätts dessutom vatten vilket innebär att det som vägs ut är tyngre än det som vägts in. Att denna process ens ska omfattas av skattereglerna bara för att den ligger på ett deponiområde bidrar till osäkerheter och en stor administrativ börda vilket i slutändan kan riskera återvinningen på platsen.

Exempel 5: Vid tillverkning av avfallsbränsle i pelletsform inne på ett område med deponi kan det bli väldigt ogynnsamt om man väger in ett avfall till anläggningen som har vatten i sig och väger ut ett lättare material där 30 % vatten har försvunnit genom en torkningsprocess. Invägt avfall tas upp för deponiskatt för att sedan göra ett 30% mindre avdrag för när det går ut vilket innebär en förlust på ca 160-165 kr på varje ton. Detta riskerar i sin tur att öka transportavstånden om tillverkningen flyttas någon annanstans.

Exempel 6: Slagg som lagras och sorteras inom en anläggning som är skattepliktig beläggs med skatt även om ingen slaggfraktion är avsedd för deponering. Ofta ligger stora mängder slagg i lager på avfallsanläggningar i väntan på sortering för att kampanjvis kunna arbeta effektivt. Detta medför summor på flera miljoner som verksamheten måste ligga ute med. Räntan på utläggerna är ofta högre än de intäkter den utsorterade metallen ger, vilket helt tar bort incitamentet

att sortera slaggen alls. Dessutom är det sällan den invägda mängden stämmer med den utvägda pga av fukt bortfall etc, vilket gör att hela skatten inte kan återfås.

Exempel 7: Avfallshierarkin består idag av fem steg men borde egentligen utökas med ett sjätte, dumpning. En negativ effekt av deponiskatten som branschen sett på senare tid är att avfall i vissa fall styrs till ej ändamålsenliga platser eller konstruktioner i syfte att endast avyttra avfall på ett billigt sätt (en förtäckt deponi).

Exempel 8: En fråga som ofta uppstår är den om skatt bör ligga på sådant avfall som inte går att återvinna, alltså när det är omöjligt att uppfylla skattens ursprungliga syfte, tex farligt avfall som innehåller för höga halter av miljö- och hälsoskadliga ämnen. Deponiskatten bör främja återvinning men när deponering är det enda alternativet blir det alltså en fiskal skatt.

Exempel 9: På anläggningar som bedriver storskalig avfallsförädling är det fullt möjligt att generera större skatteavdrag än skattebetalningar för de materialströmmar som förädlas till avfallsbränslen samt restmaterial som nyttjas i konstruktioner. Den här effekten uppstår genom att de färdigförädlade materialens karaktär skiljer sig väsentligt jämfört med de intippade ursprungsmaterialen. Karaktärsförändring i kombination med nederbörd och bevattning gör att färdigförädlade material kan väga 10-20 % mer när skatteavdrag sker. Skatteverket har vid ett revisionstillfälle uppmärksamats, av den reviderade anläggningen, på den här skevheten och gav då besked att det var helt i sin ordning.

Följande aktörer bland Avfall Sveriges medlemmar ser det som särskilt viktigt att en total översyn av avfallsskatten genomförs och kan bistå med information till regeringen till utredningen vid behov.

Renova AB
Tekniska verken i Linköping
Sydskånes avfallsaktiebolag (Sysav)
DÅVA deponi och avfallscenter, Umeå
Telge Återvinning AB
Söderhalls Renhållningsverk (Sörab)
SRV Återvinning AB
Nordvästra Skånes Renhållnings AB (NSR)

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar Avfall Sverige till vår rådgivare Johan Fagerqvist, johan.fagerqvist@avfallsverige.se eller till vår chefsjurist Sven Lundgren, sven.lundgren@avfallsverige.se, telefon 040-356600.

Med vänlig hälsning,

Avfall Sverige

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Tony Clark', written in a cursive style.

Tony Clark, Vd

Bilaga 1

Till

Finansdepartementet

Miljödepartementet

Näringsdepartementet

Malmö den 18 mars 2020

SKRIVELSE: Hemställan om översyn av avfallsskatten (deponiskatten)

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadör, katalysator och garant för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, cirka 150 tillverkare, konsulter och entreprenörer aktiva inom avfallshantering.

5. Hemställan

Avfall Sverige uppmanar regeringen att göra en översyn av den nu gällande avfallsskatten (deponiskatten).

6. Syfte

Syftet med en översyn är att analysera hur kostnadseffektivt styrmedlet med avfallsskatt är idag och undersöka hur styrmedlet eventuellt kan förändras för bättre träffsäkerhet och så att nya cirkulära lösningar för avfall kan underlättas.

Avfall Sverige har låtit PwC analysera hur den aktuella avfallsskatten fungerar och kommit fram till att skatten idag är en samhällsekonomisk förlustaffär. Mot denna bakgrund anser Avfall Sverige att det är rimligt att göra en djupare analys av skattens utformning och miljöstyrande effekter.

7. Avfall Sveriges övergripande ståndpunkter

Avfall Sveriges ståndpunkter vägleder i ställningstaganden och åtgärder för att utveckla förebyggande, återanvändning och avfallshantering samt kommunernas roll inom dessa. Avfall Sverige stödjer avfallshierarkin som princip och anser när det gäller ekonomiska styrmedel att skatter och avgifter kan användas för att styra avfallshanteringen. Avfall Sverige anser vidare att statliga skatter och avgifter på avfall bör återföras till branschen för dess utveckling.

8. Bakgrund

År 2000 infördes en avfallsskatt, i dagligt tal, deponiskatt, med syfte att minska deponering av avfall och därmed stödja att mer avfall kan förebyggas, återanvändas eller återvinnas på olika sätt. Detta skedde efter flera års utredning där olika modeller för skattens utformning analyserades. Skatt på avfall som deponeras är en punktskatt utgående från lagen om skatt på avfall (1999:673), ("LSA"). Skatten träffar de flesta avfallslag men det finns ett ganska så stort antal undantag, i huvudsak branschspecifika avfall från industrin. Deponeringsanläggningarna är skattskyldiga och skatten tas ut enligt en så kallad nettodeponiskattmodell, vilket i korthet betyder att allt som förs in till en anläggning beskattas och att avdrag medges för sådant som förs ut från anläggningen eller till annan behandling inom anläggningen än just deponering. Ett antal deponeringsanläggningar är inte skattskyldiga exempelvis gruvindustrins deponier och dessutom medges skattebefrielse för vissa avfallstyper, t.ex. förorenad jord från marksanering.

9. Tidigare utredningar och ny lagrådsremiss

Naturvårdsverket genomförde 2013 en utredning om deponiskatten som i huvudsak gick ut på att undersöka relevans avseende de olika undantag och befrielser som finns i skattelagstiftningen, särskilt från specifika verksamhetsavfall. I BRAS-utredningen (SOU 2005:23) hade dessa frågor lyfts fram. Någon analys av de samhällsekonomiska effekterna av deponiskatten har inte gjorts.

Regeringen föreslår nu i en lagrådsremiss vissa ändringar i avfallsskattelagen som delvis följer på Naturvårdsverkets utredning. Innebörden är bland annat att vissa undantag slopas samt att återbetalning möjliggörs för deponerat och tidigare beskattat avfall som förs ut från anläggningen för återvinning.

10. Kraftigt minskad deponering

Deponering av avfall har minskat rejält sedan skatten infördes, från cirka 5 miljoner ton år 2000 till dagens 2 miljoner ton årligen. Detta gäller anläggningar där också hushållsavfall tagits om hand. I själva verket påbörjades minskningen redan innan skatten infördes. Man kan säga att branschens aktörer var lyhörda inför den nya styrsignalen. Idag är huvuddelen av det avfall som deponeras sådant avfall som är undantagna från skatten eller på annat sätt skattebefriade. Därmed torde den miljöstyrande effekten av skatten ha ebbat ut.

11. Andra styrmedel

När lag om skatt på avfall utreddes och infördes fanns få andra styrmedel som också kunde påverka hur mycket avfall som deponeras. År 2003 respektive 2005 infördes dock förbud att deponeras brännbart respektive organiskt avfall. Därmed kom dessa nya styrmedel i praktiken att ersätta skatten som det mest viktiga skälet till att minska deponering. Reglerna om producentansvar och ökade mål för materialåtervinning, mål för matavfallsinsamling m m har också bidragit till mindre deponering liksom generellt ett ökat fokus på och medvetenhet om att undvika deponering.

Slutsatsen blir att det är snarare deponeringsförbuden som lett till den kraftigt minskade deponeringen och att deponiskatten idag har försumbar styrande effekt.

12. Skatteintäkter

Syftet med skatt på avfall som deponeras är inte att vara fiskal i den meningen att den ska skapa ökade skatteintäkter. Om skatten fungerar som tänkt ska skatteintäkterna minska. Så har också skett. Skatteintäkten utgör idag cirka 50 miljoner kronor årligen att jämföra med drygt 800 miljoner kronor startåret 2000. Samtidigt har skattebeloppet mer än fördubblats från 250 kronor per ton till 550 kronor per ton 2019.

Skatt på deponering av avfall används som styrmedel i ett stort antal länder. Sverige skiljer ut sig genom att skatteintäkten som helhet återförs till staten, medan det i andra länder är vanligt att medlen helt eller delvis återförs till branschen.

13. Höga transaktionskostnader

För att förstå nyttan med skatten måste man bredda angreppssättet. De direkta nyttorna exempelvis skatteintäkt är enkelt att analysera. Mer komplext blir det med samhällets administrativa bördor exempelvis de skattskyldigas och Skatteverkets administration. Ytterligare svårigheter ligger i att uppskatta miljönyttan med skatten. Baserat på faktiska uppgifter om krontal, intervjuer och uppskattningar kring administration samt jämförande studier av miljökostnader kommer PwC utredning till slutsatsen att dagens skatt ger en förlust för samhället med ca 30-40 miljoner kronor årligen, det vill säga ungefär lika mycket som den direkta skatteintäkten.

14. Avfallsanläggningens roll

När skatten infördes utgjorde avfallsbehandlingsanläggningen i huvudsak en plats för just deponering av avfall. Så är inte fallet idag. Den faktiska deponeringsverksamheten är numera relativt liten. Numera är avfallsanläggningen oftast en plats för bearbetning och lagring av avfall för återanvändning och återvinning. Sortering, behandling av förorenade jordmassor, lagring, hantering av askor, asfalt och schaktmassor är exempel på sådana aktiviteter. Avfallsanläggningen är alltså numera en viktig nod för den cirkulära ekonomin. Med en sådan mer diversifierad verksamhet har hanteringen av avfallsskatten utvecklats till en ganska så stor administrativ börda som i förlängningen påverkar framgången med nya cirkulära lösningar som kan utvecklas med avfallsanläggningen som bas

15. Möjliga lösningar

Avfall Sverige har inte låtit analysera hur eventuellt den nuvarande deponiskatten skulle kunna moderniseras för att bättre kunna motsvara samhällets krav. Det kan dock konstateras att Norge år 2015 avskaffade motsvarande skatt efter en samhällsekonomisk studie.

11.1 Samhällsekonomisk förlust och ett administrativt hinder

Slutsatsen av den analys som genomförts genom Avfall Sverige är att den nuvarande deponiskatten inte är ett effektivt styrmedel, vare sig miljömässigt eller ekonomiskt. I själva verket förefaller skatten ge en samhällsekonomisk förlust och dess utformning riskerar att hindra tillkomsten av attraktiva cirkulära lösningar för olika slags avfall.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar Avfall Sverige till vår rådgivare Johan Fagerqvist, johan.fagerqvist@avfallsverige.se eller till vår chefsjurist Sven Lundgren, sven.lundgren@avfallsverige.se, telefon 040-356600.

Med vänlig hälsning,

Avfall Sverige



Lars Stjernkvist
Ordförande



Tony Clark
Vd