

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.

1. Hemställan

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

2. 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.

3. 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.

4. 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 avfallsslag 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.

5. 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.

6. 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.

7. 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 införde 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.

8. 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.

9. 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.

10. 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

11. 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