

Avfallsbeskattning – En fråga om undantag?

Slutbetänkande av Undantagsutredningen

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:9

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0330-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-0331-7 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Genom beslut den 4 februari 2021 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera om det är lämpligt att införa ytterligare undantag från avfallsskatten och avfallsförbränningsskatten. Som särskild utredare förordnades från den 1 mars 2021 lagmannen Johan Sanner.

Johan Sanner svarar som särskild utredare ensam för innehållet i betänkandet. Han har tagit råd och mottagit underlag från experterna som därigenom deltagit i arbetet på ett viktigt sätt. I betänkandet används genomgående samlingsbegreppet ”utredningen”. Det hindrar inte att skilda uppfattningar kan finnas.

Utredningen, som antagit namnet Undantagsutredningen, överlämnar härmed betänkandet *Avfallsbeskattning – En fråga om undantag?* (SOU 2022:9).

Uppdraget är i med detta slutfört.

Stockholm i februari 2022

Johan Sanner

/Kajsa Kellerborg
Sandra Backlund

Övriga medverkande i utredningen

Experter (samtliga fr.o.m. den 17 mars 2021 om inte annat anges)

Departementssekreteraren Sandra Backlund, Finansdepartementet
(t.o.m. 2021-09-14)

Departementssekreteraren Jennica Broman, Infrastrukturdepartementet

Departementssekreteraren Ruben Henriksson, Miljödepartementet
Handläggaren Jenny Håkansson, Naturvårdsverket (fr.o.m.
2021-11-30)

Kanslirådet Malin Johansson, Miljödepartementet

Departementssekreteraren Hildur Jonasdottir, Näringsdepartementet

Departementssekreteraren Christophe Kellner, Finansdepartementet

Handläggaren Elisabet Kock, Naturvårdsverket (t.o.m. 2021-11-29)

Skattejuristen Robert Lönn, Svenskt Näringslivet

Rättsliga experten Daniel Wallin, Skatteverket

Sekreterare

Rättssakkunniga Kajsa Kellerborg (fr.o.m. 2021-03-01)

Departementssekreteraren Sandra Backlund (fr.o.m. 2021-09-15)

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	15
1 Författningsförslag	19
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:673) om skatt på avfall	19
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns.....	22
2 Uppdraget och dess genomförande	25
2.1 Utredningens uppdrag	25
2.2 Utredningens arbete	26
3 Centrala begrepp och utgångspunkter	29
3.1 Avfallshierarkin.....	29
3.2 Avfallsskatten.....	30
3.3 Avfallsförbränningsskatten	32
3.4 Vad är sekundäravfall?	33
3.5 Vad är en anläggning?	34
3.5.1 Anläggningsbegreppet i miljöretten	34
3.5.2 Det skatterättsliga begreppet avfallsanläggning	35
3.5.3 Det skatterättsliga begreppet förbränningsanläggning.....	36

3.6	Utredningens utgångspunkter.....	37
3.6.1	Utredningen gör inte någon generell analys av skatternas verkningsfullhet och effektivitet	37
3.6.2	Hållbar materialåtervinning.....	38
3.6.3	Skatteundantag.....	38
3.6.4	Eventuella undantag bör styra i linje med avfallshierarkin	39
4	Bör sekundäravfall undantas från avfallsförbränningskatten?	41
4.1	Avfallsförbränningskattens påverkan på valet av behandlingsmetod.....	41
4.2	Avfallsförbränningskattens påverkan på materialåtervinningen	46
4.3	Påverkas vissa specifika materialåtervinningsprocesser negativt?	47
4.3.1	Effektiva sorteringsanläggningar.....	47
4.3.2	Återvinning av plastbelagd kartong.....	49
4.3.3	Biogasproduktion.....	50
5	Hur ett undantag för visst sekundäravfall från avfallsförbränningskatten kan utformas	53
5.1	Undantag för sekundäravfall från förbehandling inför biogasproduktion.....	53
5.2	Hur förhåller sig det föreslagna undantaget till EU:s regler om statsstöd?.....	55
5.3	Hur kan ett undantag utformas?	62
5.4	Finansiering.....	66
6	Bör ytterligare undantag från avfallsförbränningskatten införas?	67
6.1	Undantag för avfall som är avsett att inom anläggningen behandlas på annat sätt än förbränning?	67

6.2	Bör undantag införas för avfall som används som processtillatser?	69
6.3	Undantag för vatten i avfall?	71
6.4	Hur förhåller sig det föreslagna undantaget till EU:s regler om statsstöd?	73
7	Bör sekundäravfall undantas från avfallsskatten?	75
7.1	Avfallsskattens påverkan på valet av behandlingsmetod	75
7.2	Främjar ett generellt undantag för sekundäravfall giftfria kretslopp och återvinning av material och resurser?	77
7.3	Finns det skäl för att medge undantag för vissa specifika avfallsfraktioner?	77
7.3.1	Presskakor från rening av filtersand	78
7.3.2	Flygaska från energiutvinning ur avfall	79
7.3.3	Sekundäravfall från materialåtervinning ur slaggrus	81
7.4	Bör ett tidsbegränsat undantag införas för vissa fraktioner?	83
7.5	Hur förhåller sig det föreslagna undantaget till EU:s regler om statsstöd?	85
7.6	Behov av en bredare översyn	86
8	Bör ett undantag införas för att undvika dubbelbeskattning?	89
8.1	Förekommer det att skatt tas ut mer än en gång för samma skattepliktiga händelse?	90
8.2	Samma avfall belastas med både avfallsskatt och avfallsförbränningsskatt	91
8.3	Hur kan ett undantag utformas?	95
8.4	Hur förhåller sig det föreslagna avdraget till EU:s regler om statsstöd?	98

9	Konsekvensanalys	99
9.1	Avdrag från avfallsförbränningskatten för sekundäravfall från förbehandling inför biogasproduktion.....	99
9.2	Avdrag för kiselhaltigt avfall som används som slaggbildare.....	102
9.3	Undantag för presskakor från rening av filtersand.....	103
9.4	Avdrag från avfallsskatten för avfall som förbränns på anläggningen	106
10	Bakgrund	109
10.1	Sveriges miljö- och klimatmål.....	109
10.2	Den svenska avfallsmarknaden	111
10.2.1	Behandling av avfall.....	111
10.2.2	Materialåtervinning	112
10.2.3	Annan återvinning.....	114
10.2.4	Bortskaffande	116
10.2.5	Förbehandling	117
10.3	Import och export av avfall.....	117
10.4	Styrmedel på avfallsområdet	118
10.4.1	Lagstiftning på EU-nivå	119
10.4.2	Miljöbalken.....	123
10.4.3	Deponiförbud och förbud mot att förbränna utsorterat avfall.....	124
10.4.4	Producentansvaret.....	124
10.4.5	Kommunala styrmedel.....	125
10.5	Tidigare svenska erfarenheter av avfallsförbränningskatt.....	126
10.6	EU:s regler om statligt stöd.....	127
11	Författningskommentar	131
11.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1999:673) om skatt på avfall.....	131

11.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns.....	132
--	-----

Särskilt yttrande	137
--------------------------------	------------

Referenser	141
-------------------------	------------

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2021:5	143
--	-----

Bilaga 2 WSP rapport.....	151
---------------------------	-----

Bilaga 3 Enkätundersökning om samma avfall beskattas två gånger	221
---	-----

Sammanfattning

Utredningens uppdrag kan delas in i tre huvudsakliga delar. Således ska utredningen:

1. Ta ställning till om det finns behov av att införa ytterligare undantag från avfallsförbränningsskatten för att främja syftet med skatten med ett särskilt fokus på ett undantag för sekundäravfall.
2. Ta ställning till om det finns behov av att genomföra förändringar i avfallsskattelagen för att främja giftfria kretslopp och återvinning av material och resurser genom ett undantag för visst sekundäravfall.
3. Utreda risken för att samma avfall beskattas två gånger och ta ställning till om det är lämpligt att ändra gällande regler för att undvika detta.

Uppdraget framgår i sin helhet av utredningens direktiv, *bilaga 1*.

En central utgångspunkt för utredningens bedömningar är att skatterna ska styra i linje med avfallshierarkin och att eventuella undantag bör föreslås i de fall skatterna ger andra styrsignaler. Skälen för att införa undantagen ska även vara tillräckligt starka för att uppväga eventuella svårigheter i form av komplicerade gränsdragningar och ökad administration. Eventuella lagändringar bör inte heller stå i strid med EU:s regler om statligt stöd.

Undantag från avfallsförbränningsskatten

Utredningen kan konstatera att avfallsförbränningsskatten inte missgynnar materialåtervinning i förhållande till avfallsförbränning, som är en konkurrerande behandlingsmetod. Avfallsförbränningsskatten innebär i stället att behandlingsmetoden avfallsförbränning fördyras

relativt behandlingsmetoden materialåtervinning. Om skatten övervältras på mottagningsavgifterna för avfall, eller om materialåtervinnarna själva bränner sitt sekundäravfall, innebär det visserligen att materialåtervinning som genererar brännbart sekundäravfall fördyras. Trots detta gynnas materialåtervinning i förhållande till avfallsförbränning då den senare behandlingsmetoden fördyras än mer.

Mot bakgrund av att avfallsförbränningsskatten generellt inte försämrar marknadsvillkoren för materialåtervinning gör utredningen bedömningen att det inte är lämpligt att införa något generellt undantag för sekundäravfall.

Utredningen har vidare studerat ett antal specifika materialåtervinningsprocesser som genererar brännbart sekundäravfall och konstaterar att det inte heller för någon av dessa specifika fraktioner är lämpligt med undantag från avfallsförbränningsskatten.

Utredningen anser emellertid att ett avdrag för kiselhaltigt avfall som används som slaggbildare vid förbränning är lämpligt att införa, då det gynnar användande av avfall för detta ändamål i stället för jungfruligt material, vilket ligger i linje med avfallshierarkin.

Förslaget medför en offentligfinansiell kostnad om cirka 115 000 kronor per år och påverkar i nuläget endast ett företag.

Ett undantag för visst sekundäravfall från avfallsförbränningsskatten

Även om utredningen inte funnit det lämpligt att föreslå något undantag från avfallsförbränningsskatten för sekundäravfall i någon form ankommer det ändå enligt kommittédirektiven på utredningen att föreslå ett sådant undantag för sekundäravfall.

Det undantag som då står mest i överensstämmelse med utredningens utgångspunkter är att undanta sekundäravfall från förbehandling inför biogasproduktion från beskattning. Ett sådant författningsförslag lämnas därför. Det måste dock anmärkas att ett sådant förslag är svårt att argumentera för ur ett statstödsperspektiv.

Förslaget innebär en offentligfinansiell kostnad på knappt 7 miljoner kronor per år. Det är svårt att säga hur många företag som påverkas av förslaget då det beror på hur skatten övervältras. Om skatten övervältras på mottagningsavgifterna innebär det produktionskostnadslättnader för uppskattningsvis 36 anläggningar som producerar

biogas. Förslaget väntas inte påverka mängden biogas som produceras i Sverige.

Undantag från avfallsskatten

Utredningen bedömer att införandet av ett generellt undantag för sekundäravfall i avfallsskatten inte ytterligare skulle främja giftfria kretslopp och återvinning av material och resurser. Detta främst av det skälet att skatten ger materialåtervinnarna incitament att minska mängden sekundäravfall, vilket ligger i linje med såväl avfallshierarkin som avfallsskatten själv.

Vad beträffar frågan om det är motiverat att införa ytterligare undantag för enskilda fraktioner konstaterar utredningen i stället att det finns starka skäl för att överväga en generell översyn eller utvärdering av avfallsskatten.

Utredningen lämnar dock ett förslag om att införa ett avdrag från avfallsskatten för presskakor från rening av sand från vattenverk, då ett sådant avdrag kan leda till återanvändning av sand, vilket skulle kunna komma att minska uttaget av jungfruliga resurser. Då denna typ av rening inte förekommer i dag medför förslaget inte någon offentligfinansiell effekt.

Frågan om dubbelbeskattning

Utredningen har slutligen undersökt om samma avfall beskattas dubbelt, alltså både med avfallsskatt och avfallsförbränningsskatt. Utredningen har därvid funnit att det inte förekommer att skatt tas ut mer än en gång för samma skattepliktiga händelse, men att det kan förekomma att samma avfall belastas med både avfallsskatt och avfallsförbränningsskatt. Att två skatter belastar samma sak behöver i sig inte vara ett problem, men i det här specifika fallet är syftena med skatten snarlika samt medför vissa olämpliga konsekvenser. Utredningen lämnar därför ett förslag för att lösa den situationen i form av ett avdrag från avfallsskatt för avfall som förbränns. Samtidigt konstateras dock att detta i grunden är ett problem hänförligt till avfallsskattens uppbyggnad.

Utredningen har inte kunnat identifiera att denna typ av dubbelbeskattning förekommer i dagsläget. Förslaget medför därför inte

någon offentligfinansiell effekt. En anläggning har dock framfört att man begränsat sin verksamhet just på grund av dubbelbeskattningen.

Ikraftträdande

De förslag utredningen lämnar bör kunna träda i kraft den 1 januari 2023.

Summary

The Inquiry's remit can be divided into three main parts:

1. Consider whether there is a need to introduce additional exemptions from the waste incineration tax to further the aim of the tax with a special emphasis on an exemption for secondary waste.
2. Consider whether there is a need to amend the Waste Tax Act to promote a toxin-free ecocycle and recycling of materials and resources through an exemption for certain secondary waste.
3. Analyse the risk of the same waste being taxed twice and determine whether it would be appropriate to amend the applicable regulatory framework to avoid double taxation.

The remit in its entirety is outlined in the Inquiry's terms of reference in Annex 1.

A key point of reference for the Inquiry's assessments is that the taxes should provide incentives in line with the waste hierarchy and that potential exemptions should be proposed in cases where the taxes provide contrary incentive signals. Reasons for introducing exemptions should also be sufficiently strong to compensate for any difficulties in the form of complex delineation and increased administration. Moreover, any legislative amendments should not conflict with EU regulations on state aid.

Exemptions from the waste incineration tax

The Inquiry notes that the waste incineration tax does not disadvantage recycling in relation to waste incineration. Recycling and waste incineration are two competing waste treatment methods. The waste incineration tax make waste incineration more expensive

compared to recycling. Recycling that generates combustible secondary waste will become more expensive if the tax is passed on in the form of higher waste reception fees, or if recyclers incinerate their secondary waste themselves. Nevertheless, since waste incineration becomes relative more expensive the tax favours recycling over waste incineration as the latter treatment method becomes even more expensive.

The fact that the waste incineration tax does not overall weaken the market conditions for recycling, the Inquiry's assessment is that it is not appropriate to introduce a general exemption for secondary waste.

The Inquiry has additionally studied a number of specific recycling processes that generate combustible secondary waste and notes that exemptions from the waste incineration tax are not appropriate for any of these specific fractions either.

However, the Inquiry considers that a tax exemption for silica waste used for slag formation during combustion is appropriate, as it encourages using waste instead of virgin material for this purpose, which is in line with the waste hierarchy.

The proposal entails a burden on the public finances of approximately SEK 115 000 per year and currently affects only one company.

Exemption from the waste incineration tax for certain secondary waste

Although the Inquiry does not consider it appropriate to propose an exemption from the waste incineration tax for secondary waste in any form, the terms of reference state that the Inquiry is obliged to propose an exemption for secondary waste.

The exemption that is most in line with the Inquiry's points of reference is a tax exemption for secondary waste from pre-treatment in biogas production. Such a legislative proposal is thus submitted. However, it should be noted that such an exemption is difficult to justify from a state aid perspective.

The proposal entails a burden on public finances of slightly more than SEK 5 million per year. It is difficult to say how many companies would be affected by the proposal, as it depends on how the tax is passed on. If the tax is passed on in the form of higher reception fees, it would entail production cost reductions around 36 plants

that produce biogas. The proposal is not expected to affect the amount of biogas produced in Sweden.

Exemption from the waste tax

The Inquiry considers that the introduction of a general exemption from the waste tax for secondary waste would not further advance a toxin-free ecocycle and recycling of materials and resources. This is primarily because the tax gives recyclers incentives to reduce the amount of secondary waste, which falls in line with both the waste hierarchy and the waste tax itself.

The Inquiry notes that there are strong grounds for considering a general review or evaluation of the waste tax before considering the introduction of additional exemptions for individual fractions is justified.

Nevertheless, the Inquiry proposes a deduction from the waste tax for sludge cakes from sand filtration sand at water treatment plants. Such a deduction could lead to the reuse of sand, which in turn could result in reduced extraction of virgin resources. As this type of treatment is not currently in use, the proposal would not entail any effect on the public finances.

Issue of double taxation

Finally, the Inquiry has investigated whether it occurs the same waste fraction is taxed twice, i.e. is subject to both the waste tax and the waste incineration tax. The Inquiry has found that there are no cases where tax is imposed more than once for the same taxable event, but it is possible that the same fraction is subject to both waste tax and waste incineration tax. It is not necessarily a problem that two taxes are charged for the same thing, but in this specific case the purposes of the taxes are similar and entail certain unfavourable consequences. The Inquiry will therefore submit a proposal to resolve this situation in the form of a deduction from waste tax for waste that is incinerated. The Inquiry notes that this is basically a problem attributable to the design of the waste tax.

The Inquiry has not been able to identify any existing cases of this type of double taxation. Therefore, the proposal does not entail

any effect on the public finances. However, one plant has indicated that it has adapted its operations specifically to avoid double taxation.

Entry into force

The Inquiry's proposals should be able to enter into force on 1 January 2023.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:673) om skatt på avfall

Härigenom föreskrivs att 10 och 11 §§ i lagen (1999:673) om skatt på avfall ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §¹

Den som är skattskyldig får göra avdrag för skatt på

1. avfall som förts ut från anläggningen, dock inte lak- och reningsvatten och inte heller gas som har bildats vid nedbrytning av organiskt avfall,

2. avfall som använts för driften av anläggningen,

3. avfall som inom anläggningen använts för konstruktionsarbeten eller för att där åstadkomma en miljösäker deponering eller förvaring, dock inte när avfallet använts för mellantäckning

4. avfall enligt 3 § första stycket 1 a som är avsett att inom anläggningen användas för sluttäckning, om det förvaras skilt från annat avfall.

4. avfall enligt 3 § första stycket 1 a som är avsett att inom anläggningen användas för sluttäckning, om det förvaras skilt från annat avfall, *eller*

5. avfall som inom anläggningen förbränns i en avfallsförbränningsanläggning eller en samförbränningsanläggning, dock inte för de rester som kvarstår efter förbränningen.

¹ Senaste lydelse 2002:998.

11 §²

Den som är skattskyldig får göra avdrag även för skatt på

1. vatten eller stabiliserande ämnen som utanför anläggningen tillsatts till aska,
2. förorenad jord från marksanering,
3. muddermassor från sanering och fördjupning av vattenområden,
4. avfall från sanering av upplag för farligt avfall,
5. slam från behandling av lakvatten från anläggning där gips deponeras,
6. avfall från rening av kommunalt avloppsslam som förorenats på grund av verksamhet vid Falu koppargruva,
7. asbesthaltigt avfall,
8. fluor- och svavelhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspellet,
9. grönlutslam från kausticeringsprocesser,
10. askor från eldning av avsvärtningslam,
11. slam från framställning av dikalciumfosfat, kalciumklorid och natriumfosfat,
12. kalciumfluoridslam från framställning av aluminiumfluorid,
13. gipsslam från framställning av aluminiumfluorid,
13. gipsslam från framställning av uppkolningsmedel,
14. elfilterstoft från framställning av kalciumkarbid,
15. slagger från metallurgiska processer,
16. stoft och slam från rening av gaser från framställning av råstål och råjärn,
17. oljehaltigt glödskaalsslam,
18. metallhydroxidslam,
19. stoft och slam från rening av rökgaser och processvatten vid framställning av koppar, zink och bly,
20. katodrester och blästerstoft vid framställning av aluminium,
21. stoft och slam från rening av rökgaser från framställning av ferrolegeringar,
22. gjuterisand,
23. avfall från rensprocessen vid upparbetning av återvunnet glas, *och*
23. avfall från rensprocessen vid upparbetning av återvunnet glas,
24. biobränsleaska, vars halt av cesium-137 uppgår till minst
24. biobränsleaska, vars halt av cesium-137 uppgår till minst

² Senaste lydelse 2020:625.

tio kilobecquerel per kilogram och som förts in till en avfallsanläggning som uppfyller de krav som Strålsäkerhetsmyndigheten fastlagt för deponering av sådan aska.

tio kilobecquerel per kilogram och som förts in till en avfallsanläggning som uppfyller de krav som Strålsäkerhetsmyndigheten fastlagt för deponering av sådan aska, *och*

25. presskakor från rening av filtersand från vattenverk.

Vid fastställande av halten cesium-137 enligt första stycket 24 ska askans torrsvikt användas.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns

dels att 14 § ska ha följande lydelse

dels att två nya paragrafer ska införas, 14 a och 14 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §

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

1. för avfall som förs ut från anläggningen, *och*

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

1. för avfall som förs ut från anläggningen,

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

3. för *kiselhaltigt avfall som används som slaggbildare vid förbränning, och*

4. för *rejekt från mekanisk bearbetning av biologiskt nedbrytbart livsmedels- och köksavfall inför anaerob biologisk behandling.*

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

Avdrag enligt första stycket 1–3 ska göras med *100 procent av* det skattebelopp som gällde när skattskyldigheten för avfallet inträdde.

Avdrag enligt första stycket 4 ska göras med *80 procent av* det skattebelopp som gällde när skattskyldigheten för avfallet inträdde.

14 a §

Avdrag enligt 14 § första stycket 4 får inte göras av skattskyldiga företag

1. i ekonomiska svårigheter enligt artikel 2.18 i kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenligt med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, eller

2. som är föremål för betalningskrav på grundval av ett tidigare kommissionsbeslut som förklarar ett stöd olagligt och oförenligt med den inre marknaden.

14 b §

Om uppgifter om ett stöd till ett företag ska offentliggöras enligt artikel 9 i förordning (EU) nr 651/2014 får avdraget i 14 § första stycket 4 endast göras av den skattskyldige om denne till Skatteverket tillhandahåller nödvändiga uppgifter enligt artikel 9 i förordning (EU) nr 651/2014 och samtycker till offentliggörandet av uppgifterna.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

En avfallsförbränningskatt infördes den 1 april 2020 genom lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns. Syftet med skatten är att nå de nationella klimatmålen och en mer resurseffektiv och giftfri avfallshantering. Utvecklingen mot en cirkulär ekonomi är en förutsättning för att Sverige ska gå före och bli ett fossilfritt föregångsland till 2045 och bidra till generationsmålet, miljökvalitetsmålen och flera av målen inom Agenda 2030.

Utredaren har fått i uppdrag att ta ställning till om fler undantag från avfallsförbränningskatten ska införas för att främja syftet med skatten med särskilt fokus på ett undantag för visst sekundäravfall.

En lag om skatt på avfall infördes den 1 januari 2000 genom lagen (1999:673) om skatt på avfall, förkortad LSA. Utredaren har även fått i uppdrag att ta ställning till om det finns behov av att genomföra ändringar i LSA för att främja giftfria kretslopp och återvinning av material och resurser genom ett undantag för visst sekundäravfall.

Utredaren ska utöver detta ta ställning till hur eventuella undantag förhåller sig till EU-rätten, speciellt reglerna om statsstöd. Utgångspunkten är att undantag inte ska strida mot EU-rätten. Utredaren ska även lämna ett författningsförslag som undantar visst sekundäravfall från avfallsförbränningskatt samt övriga nödvändiga författningsförslag.

I uppdraget ingår endast att om så befinns lämpligt lämna förslag på fler undantag. Det ingår inte att föreslå andra ändringar av skatterna. Inte heller ingår det att utvärdera om avfallsförbränningskatten och avfallsskatten är effektiva eller att göra en helhetsöversyn av skatterna.

Utredningens direktiv, som beslutades av regeringen den 4 februari 2021, finns fogade till betänkandet som *bilaga 1*.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete har bedrivits på sedvanligt vis med regelbundna sammanträden med experterna. Sammanlagt har utredningen haft åtta sådana sammanträden. I expertgruppen har förutom berörda myndigheter och departement även Svenskt Näringsliv varit representerat. Eftersom det rått en pandemi under större delen av utredningstiden har flertalet möten varit digitala.

Den samverkan som utredningen enligt direktiven ska ha med berörda myndigheter har skett genom enskilda möten med Skatteverket och Naturvårdsverket.

Under arbetets gång har ordförande och sekretariatet haft kontakter med olika berörda parter. Möten har hållits med bl.a. Avfall Sverige, Energiföretagen Sverige, Fortum Waste Solutions AB och Ragn-Sells. Därutöver har utredningen haft en hearing där företrädare för branschen närvarat.

Utredningens sekretariat har gjort ett studiebesök vid Fiskebybruks pappersbruk. Utredaren har även gjort ett studiebesök vid Uddevalla Energi. Rådande pandemi har medfört att utredningen inte fullt ut kunnat genomföra externa aktiviteter i önskvärd utsträckning.

Utredningen har vidare låtit genomföra ett konsultuppdrag. Uppdraget utfördes av WSP och bestod av en analys för att klargöra hur avfallsförbränningskatten påverkar materialåtervinning samt om det finns behov av att genomföra ändringar av avfallsskatten för att främja giftfria kretslopp och återvinning av material och resurser genom att undantag för visst sekundäravfall. I uppdraget har även ingått att hämta in synpunkter från berörda parter. WSP:s rapport finns bifogad i *bilaga 2*.

En enkät, bifogad i *bilaga 3*, har även skickats till branschorganisationerna Avfall Sverige, Energiföretagen Sverige och Svenskt Näringsliv, vilka i sin tur vidarebefordrat enkäten till medlemmar i respektive organisation. En del av svaren redovisas i kapitel 8.

Det har slutligen kommit in ett flertal framställningar till utredningen bl.a. från Fortum Waste Solutions AB, Avfall Sverige, Ragn-Sells och Tekniska Verken i Linköping med synpunkter på avfallsför-

bränningsskattens styreffekter och vilka undantag som bör införas samt med synpunkter på avfallsskatten. Utredningen har tagit del av framställningarna och vägt in de lämnade synpunkterna tillsammans med övrigt utredningsmaterial. Framställningarna får anses besvarade med detta betänkande.

3 Centrala begrepp och utgångspunkter

I det här kapitlet redogörs för de skatter som utredningen ska analysera om det behövs ytterligare undantag ifrån. Utöver det beskrivs centrala begrepp som är nödvändiga att förstå för att följa utredningens resonemang. Slutligen redogörs för utredningens ekonomiska och juridiska utgångspunkter. Begreppen och utgångspunkterna utgör grunden för de bedömningar utredningen gör i de kommande kapitlen.

3.1 Avfallshierarkin

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, förkortat avfallsdirektivet, återfinns bl.a. den s.k. avfallshierarkin som anger den prioriteringsordning för politik och lagstiftning som medlemsstaterna ska tillämpa avseende förebyggande och behandling av avfall.

Avfallshierarkin anger även en prioriteringsordning vid valet av metod för behandling av det avfall som uppstår, se figur 3.1. Utgångspunkten är att avfallet, om uppkomst inte kan förhindras, i första hand ska förberedas för återanvändning, i andra hand materialåtervinnas, i tredje hand återvinnas på annat sätt (t.ex. genom energiåtervinning) och i sista hand bortskaffas. Hierarkin är inte absolut utan avvikelser kan göras för enskilda avfallsströmmar för att främja det alternativ som ger bäst resultat för miljön som helhet.

Förbränning av avfall är antingen energiåtervinning, dvs. att avfallet återvinns på annat sätt, eller bortskaffande av avfallet beroende på nyttiggörandet av den frigjorda energin vid förbränningen.

Avfallsdirektivet är genomfört i svensk rätt genom miljöbalken och avfallsförordningen (2020:614).

Figur 3.1 Avfallshierarkin



3.2 Avfallsskatten

Avfallsskatten är ett bland flera olika styrmedel på avfallsområdet som syftar till att styra avfall från deponering mot andra sätt att hantera avfall i enlighet med avfallshierarkin (för beskrivning av andra styrmedel på avfallsområdet, se avsnitt 10.4).

Enligt lagen (1999:673) om skatt på avfall, förkortad LSA, tas skatt ut på avfall som förs in på avfallsanläggningar eller uppkommer på industrianläggningar, där farligt avfall eller annat avfall till en mängd av mer än 50 ton per år deponeras eller förvaras i mer än tre år. Avfallsskatten bygger på en nettobeskattningsmodell, även kallad netto-deponimetoden. Det innebär att skatt tas ut för i stort sett allt avfall som förs in till en skattepliktig avfallsanläggning. Avdrag medges för avfall som förs ut från anläggningen. Avfallsskatten är utformad så att alla skattskyldiga betalar 573 kronor i skatt per ton avfall (för år 2022) som förs in på en avfallsanläggning oavsett avfallsslag.

I propositionen som föregick avfallsskattens införande (prop. 1998/99:84) angav regeringen att avsikten med skatten var att öka de ekonomiska incitamenten att behandla avfall på ett från miljö- och naturressurssynpunkt bättre sätt och att minska deponering av avfall. Skatten ska ge incitament till att minska avfallsmängderna och öka återvinningen. I propositionen föreslog regeringen skattebefrielse för vissa behandlingsmetoder och avfallsslag, huvudsakligen branschspeci-

fika industriavfall. De relativt omfattande undantagen har kritiserats för att minska avfallsskattens styreffekt.¹

Det finns i dag många undantag från avfallsskatten och de är utformade på olika sätt.

- Anläggningar där enbart vissa definierade avfall deponeras eller förvaras undantas helt från skatteplikt (3 § LSA).
- Avfall som förs in till en anläggning för att behandlas på vissa sätt t.ex. förbrännas eller avvattnas eller för att användas vid driften av anläggningen undantas från skatteplikt (6 § LSA). Skatt ska dock betalas för rester som uppstår efter att behandlingen skett (6 § tredje stycket LSA).
- Det är även möjligt att göra avdrag för skatt på visst avfall t.ex. avfall som använts för driften av anläggningen och för vissa branschspecifika avfallsslag (10 och 11 §§ LSA).

Det finns även en möjlighet till återbetalning i vissa fall när avfall förs ut från en anläggning som inte längre omfattas av LSA (12 § LSA).

EU-kommissionen har i ett beslut från den 25 maj 2004 (NN 161/2003) bedömt att skattebefrielseerna i LSA (undantag respektive avdrag i 6 och 10–11 §§) följer avfallsskattesystemets natur och logik och att dessa därmed inte utgjorde statligt stöd enligt dåvarande artikel 87.1 i EG-fördraget. Om nya miljövänligare alternativ till hantering av undantagen tas fram, ingår inte längre undantagen eller avdragen som en naturlig del av systemets art och funktion enligt kommissionen. Vid sådana förhållanden måste LSA ändras. Av kommissionens beslut framgår att Sverige därför ålagts att följa utvecklingen av nya miljövänligare alternativ till deponering och ändra LSA i enlighet med resultatet av en sådan uppföljning. Kommissionens bedömning av skattebefrielseerna i LSA utgår från det tidigare EG-fördraget. Detta har numera ersatts av EU-fördraget. Artikel 87.1 i EG-fördraget motsvaras utan förändring av artikel 107.1 i EU-fördraget.

¹ Konjunkturinstitutet 2016.

3.3 Avfallsförbränningskatten

Den 1 april 2020 trädde lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns, förkortad LSAF, i kraft. Syftet med skatten är att på lång sikt uppnå en mer resurseffektiv och giftfri avfallshantering i enlighet med avfallshierarkin, uppfyllande av målet om att Sverige ska gå före på klimat- och miljöområdet och bli världens första fossilfria välfärdsland samt att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Förslaget utformades av Förbränningskatteutredningen och presenterades i betänkandet *Brännbeta skatter* (SOU 2017:83). Utredningen ansåg inte att förslaget skulle införas då man konstaterade att en skatt på avfallsförbränning inte på ett verkningsfullt och kostnadseffektivt sätt skulle styra mot en mer resurseffektiv och giftfri avfallshantering.

Avfallsförbränningskatt ska betalas för avfall som förs in till en avfallsförbränningsanläggning eller en samförbränningsanläggning. Avfallsförbränningskatten bygger liksom avfallsskatten på en nettobeskattningsmodell. Det innebär att skatt tas ut för det avfall som förs in till en avfallsförbrännings- eller samförbränningsanläggning och avdrag för skatten får göras för det avfall eller ämne eller föremål som har upphört att vara avfall och som förs ut från samma anläggning. Vad som avses med avfall är detsamma som i 15 kap. 1 § miljöbalken, dvs. varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med, avser att göra sig av med eller är skyldig att göra sig av med.

Det är den som bedriver verksamheten på en avfallsförbrännings- eller en samförbränningsanläggning som är skattskyldig. Vad som avses med en avfallsförbrännings- och samförbränningsanläggning motsvarar väsentligen definitionerna i 6 och 7 §§ i förordningen (2013:253) om förbränning av avfall.

Skattskyldigheten inträder när avfallet förs in till avfallsförbrännings- eller samförbränningsanläggningen. Skatt ska betalas med 125 kronor (för år 2022) per ton avfall.

Visst avfall undantas från skatteplikt. Det rör sig om

- farligt avfall,
- biobränsle,
- animaliska biprodukter, och

- avfall som förs in till en samförbränningsanläggning som huvudsakligen producerar material och där avfallsförbränning ingår i produktionen av materialet, under förutsättning att materialet innehåller en del av avfallet eller dess restprodukter.

Namnet lagen om skatt på avfall som förbränns kan felaktigt ge uppfattningen att avfallsförbränningskatten är en skatt på bränsle som endast ska omfatta det avfall som faktiskt förbränns. Det som beskattas är i stället allt avfall, förutom undantagen i 6 § LSAF, som förs in till en avfallsförbränningsanläggning eller samförbränningsanläggning oavsett om det ska användas som bränsle eller inte. I 5 § LSAF definieras vad som avses med avfallsförbränning. Den definitionen används i sin tur för att definiera vad som är en avfallsförbränningsanläggning i 2 § 1 LSAF och därmed skattepliktigt. Den definitionen av avfallsförbränning används inte för att avgöra vilket avfall i sig som är skattepliktigt.

3.4 Vad är sekundäravfall?

Det finns för närvarande inte någon legaldefinition av begreppet sekundäravfall. Sekundäravfall definieras i Förbränningskatteutredningens betänkande som utsorterat avfall som minst en gång ratats i försök till återvinning eller som avfall som genererats i andra branscher än återvinningsbranschen och som varit föremål för återvinningsförsök². Det uppkommer bl.a. inom återvinningsindustrierna och vid partihandel med skrot. Ett exempel på sekundäravfall är den rest som består av bl.a. plast som uppstår vid återvinning av plastbelagd kartong.

Ofta används även begreppet sekundärt avfall. I Naturvårdsverkets rapport *Trender i svensk avfallshantering indikatorer och behandling av olika avfallsslag 2018* definieras sekundärt avfall som avfall som uppkommer från andra avfall i samband med att de behandlas. Det kan röra sig om t.ex. aska och slagg som uppkommer vid energiåtervinning ur avfall och även s.k. rejekt. Rejekt är bortsorterat material. Det sorteras ut från t.ex. rötningsbart avfall, komposterbart avfall och avfall till materialåtervinning.³

² SOU 2017:83.

³ Naturvårdsverket 2018.

De två definitionerna är i stort sett lika och det synes i allmänhet inte medföra någon skillnad i praktiken vilken definition som används. Utredningen kommer i det följande att utgå från Förbränningskatteutredningens definition. Det innebär att sekundäravfall är ett vitt begrepp. Avgörande för vad som utgör sekundäravfall är inte typen av avfall i sig utan vilken process avfallet uppkommit i. Det går därmed inte att med säkerhet avgöra om ett avfall är ett sekundäravfall eller inte genom att endast utgå från avfallet i sig. För att kunna göra den bedömningen är det nödvändigt att veta vilka processer som avfallet tidigare genomgått.

Även begreppet restavfall används och syftar då på det avfall som uppstår i ett hushåll och blir kvar efter att ett farligt avfall och allt som kan materialåtervinnas sorterats ut. I t.ex. Naturvårdsverkets skrivelse *Återvinning ur nedlagda avfallsanläggningar* används begreppet restavfall för det som blir kvar efter att återvinning har skett av tidigare deponerat avfall. I det fallet kan det restavfallet även utgöra sekundäravfall. I det följande kommer utredningen att använda begreppet restavfall endast för det som blir kvar från avfall från hushåll efter utsortering.

3.5 Vad är en anläggning?

Hur en anläggning definieras är av avgörande betydelse för att bestämma om visst avfall eller annat material är skattepliktigt. Anläggningsbegreppet används dock på olika sätt i olika sammanhang. I dagligt tal är en anläggning en större industriell eller teknisk konstruktion med många ingående beståndsdelar.

Det finns miljörättsliga anläggningsbegrepp och olika skatterättsliga anläggningsbegrepp. Begreppet används i båda LSA och LSAF, men även i t.ex. miljörätten. I de följande avsnitten förklaras vad de olika begreppen innebär i olika sammanhang.

3.5.1 Anläggningsbegreppet i miljörätten

Begreppet anläggning används både i miljöbalken och Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar), förkortad IED.

I artikel 3.3 i IED definieras anläggning som en fast, teknisk enhet inom vilken en eller flera av de verksamheter som anges i bilaga I eller i del 1 i bilaga VII bedrivs, liksom all annan därmed förknippad verksamhet på samma plats som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som anges i dessa bilagor och som kan påverka utsläpp och föroreningar.

Anläggning används på flera ställen i miljöbalken. I miljöbalken finns inte någon definition av begreppet anläggning, men det uppfattas som ett vitt begrepp med ett stort tillämpningsområde, liknande det som används i dagligt tal. Det kan syfta på många olika typer av anläggningar och det specificeras ofta vilken typ av anläggning som är aktuell t.ex. försvarsanläggningar, anläggningar för industriell produktion och gruvanläggningar.

Avfallsförbränning utgör i de flesta fall miljöfarlig verksamhet. Miljöfarlig verksamhet är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt 9 kap. 6 § miljöbalken. Kraven på tillstånden varierar med typ av verksamhet och storlek på verksamheten. I huvudsak utgår prövningen i miljöbalken och förordningar kopplade till miljöbalken från begreppet verksamhet, vilket är en skillnad mot IED som utgår från anläggningsbegreppet. I miljöprövningsförordningen (2013:251) regleras närmare hur ansökan om miljötillstånd ska ske och vilka krav om ställs. Vid en ansökan är det själva verksamheten eller åtgärden som ska prövas och inte anläggningen i sig (jfr 1 kap. 1 § miljöprövningsförordningen). Varje verksamhet eller åtgärd har en specifik kod. En verksamhet kan ha ett flertal tillstånd hänförliga till samma fastighet, det kan t.ex. vara fråga om tillstånd för en samförbränningsanläggning, men även ett flertal andra verksamhetskoder.

3.5.2 Det skatterättsliga begreppet avfallsanläggning

Avfallsskatt ska betalas för allt avfall som förs in till en avfallsanläggning (1 § första stycket LSA). Av förarbetena framgår att begreppet avfallsanläggning bör ges en relativt vid innebörd och bör omfatta varje plats där någon form av hantering av avfall sker (prop. 1998/99:84 s. 25 f. och 104). Lagstiftningen är utformad med utgångspunkt i att det vid dessa avfallsanläggningar bedrivs integrerad verksamhet i form av t.ex. deponering, sortering och återvinning. Alla avfallsanläggningar omfattas dock inte av lagens tillämpningsområde, utan

den gäller endast för sådana anläggningar där deponi eller annan förvaring i över tre år förekommer. Även andra anläggningar än avfallsanläggningar kan omfattas av LSA, om deponi eller annan förvaring av avfall i över tre år förekommer där (1 § andra stycket LSA).

Högsta förvaltningsdomstolen har i två mål bedömt avgränsningen av en avfallsanläggning. I båda målen har det inom en anläggning bedrivits olika verksamheter. Frågan har gällt vad som ska krävas för att olika områden på en anläggning ska ses som separata avfallsanläggningar i avfallsskattehänseende.

I det första målet konstaterades att det inte var tillräckligt att de olika verksamheterna avskildes genom metallstängsel och betongplintar (RÅ 2009 not 46).

I det andra målet (HFD 2016 ref. 88) var en avfallsanläggning indelad i olika områden med olika verksamheter som bedrevs med stöd av separata miljötillstånd. I det målet konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att utformningen av de miljötillstånd som gäller för verksamheten kan beaktas vid bedömning av hur en avfallsanläggning ska begränsas. Miljötillståndens precisering av för vilket område som respektive tillstånd gäller – vilken bl.a. ligger till grund för tillsynen av att tillstånden följs – ansågs vara tillräcklig för att tillgodose även de behov av kontroll som gäller vid beskattning. Om det inom en anläggning bedrivs olika verksamheter som är skilda från varandra på ett sådant sätt att det vid den miljörättsliga prövningen ansetts vara möjligt att utfärda separata miljötillstånd bör den uppdelningen således kunna accepteras även skatterättsligt. De olika områdena kunde därmed behandlas som separata avfallsanläggningar vid tillämpningen av LSA.

3.5.3 Det skatterättsliga begreppet förbränningsanläggning

Avfallsförbränningskatt ska betalas för avfall som förs in till en avfallsförbränningsanläggning eller en samförbränningsanläggning (1 § LSAF). En avfallsförbränningsanläggning definieras i 2 § LSAF och den definitionen motsvarar väsentligen 6 § förordningen om förbränning av avfall (prop. 2019/20:32 s. 44). En samförbränningsanläggning definieras i 3 § LSAF och den definitionen motsvarar väsentligen 7 § förordningen om förbränning av avfall.

Den fysiska avgränsningen av både en avfalls- och samförbränningsanläggning bestäms i 4 § LSAF. Där framgår att det med en förbränningsanläggning avses en stationär eller mobil teknisk anläggning där avfall förbränns. I en förbränningsanläggning ingår hela anläggningen och det område som hör till anläggningen med samtliga förbränningslinjer, utrymmen, utrustning och system som hör samman med avfallets behandling och allt i anläggningen som hör samman med termisk behandling av avfallet genom oxidering eller genom en förbränningsprocess som följer därefter. Den bestämmelsen motsvarar väsentligen 5 § förordningen om förbränning av avfall (prop. 2019/20:32 s. 45).

Det är således stor skillnad mellan en anläggning som omfattas av LSA och en förbränningsanläggning där förbränningsanläggningen är betydligt mer begränsad.

3.6 Utredningens utgångspunkter

3.6.1 Utredningen gör inte någon generell analys av skatternas verkningsfullhet och effektivitet

Utredningen har i uppdrag att undersöka om undantag från skatteplikt kan vara motiverade för att främja avfallsskatten och avfallsförbränningsskattens syfte. I uppdraget ingår inte att utvärdera skatternas effektivitet eller verkningsfullhet i stort.

En utvärdering av avfallsförbränningsskattens har genomförts av Skatteverket⁴. Myndigheten konstaterar att skatten inte på ett verkningsfullt och kostnadseffektivt sätt styr mot en mer resurseffektiv och giftfri avfallshantering. Denna slutsats påverkar dock inte huruvida enskilda undantag från skatten kan vara motiverade för att främja skattens styreffekt. Däremot ligger delar av Skatteverkets resultat till grund för utredningens analys, se resonemangen om övervältring i avsnitt 4.1.

En översyn av avfallsskatten har vidare gjorts av Naturvårdsverket⁵ och Konjunkturinstitutet som diskuterat skattens verkningsfullhet i *Årsrapporten om cirkulär ekonomi*⁶. Någon heltäckande utvärdering av avfallsskatten har ännu inte genomförts. Utredningen tar inte

⁴ Skatteverket 2021.

⁵ Naturvårdsverket 2013.

⁶ Konjunkturinstitutet 2016.

ställning till om skatterna på ett övergripande plan är effektiva styrmedel eller de konsekvenser de för med sig i ett bredare perspektiv, utan analyserar endast behovet av specifika undantag och dessa undantags eventuella lämplighet.

3.6.2 Hållbar materialåtervinning

Utredningen ska analysera och klargöra hur avfallsförbrännings-skatten påverkar förutsättningarna för hållbar materialåtervinning. Då det saknas en vedertagen definition av begreppet hållbar materialåtervinning har utredningen valt att utgå från att den materialåtervinning som är tillåten även är hållbar. Det finns ett gediget EU-gemensamt och nationellt regelverk kring avfallshantering och hur material får användas. Utredningen förutsätter att dessa regler beivrar att icke-hållbar materialåtervinning, t.ex. cirkulering av gifter, förekommer. Om detta inte gäller för någon enstaka fraktion kan konstateras att skatteinstrumentet är ett trubbigt styrmedel för att komma till rätta med det och att en skärpning av andra regelverk sannolikt är ett mer träffsäkert sätt att komma till rätta med problemet.

3.6.3 Skatteundantag

Riksdagen antog våren 2015 riktlinjer för skattepolitiken (prop. 2014/15:100 avsnitt 5.5, bet. 2014/15:FiU20, rskr 2014/15: 254). De riktlinjerna gäller även för införandet av undantag från skatt. Enligt riktlinjerna ska skatt tas ut på ett rättssäkert sätt. För att stärka legitimiteten ska regelverket vara möjligt att förstå och inte leda till onödigt stora administrativa kostnader för dem som tillämpar reglerna. Nyttan av förenklingar ska dock alltid vägas mot behovet av att värna skatteintäkterna, åstadkomma rättvisa mellan skattskyldiga samt motverka skattefusk och skatteundrandragande.

En viktig princip för skattepolitiken, som bidrar till ett legitimt och rättvist skattesystem, är att skattereglerna ska vara generella, med breda skattebaser och skattesatser som är väl avvägda gentemot målen för den ekonomiska politiken. Generella och tydliga regler, utan komplicerade gränsdragningar, bidrar till förståelse och legitimitet för skattesystemet och minskar även utrymmet och riskerna för fel och fusk. Avsteg från denna princip kan i vissa fall motiveras

av explicita krav på styrning eller av samhällsekonomiska effektivitetsskäl.

Det nu sagda innebär att skatterna bör vara generella. Varje undantag riskerar att skapa komplicerade gränsdragningar, försvåra förståelsen för skatten och öka administrationen. För att undantag ändå ska införas krävs starka skäl.

3.6.4 Eventuella undantag bör styra i linje med avfallshierarkin

Syftet med avfallsförbränningskatten är enligt kommittédirektiven att nå de nationella klimatmålen och en mer resurseffektiv och giftfri avfallshantering. I prop. 2019/20:124 skriver regeringen att *”Avfallsskatten är ett bland flera styrmedel på avfallsområdet som syftar till att styra avfall från deponering mot andra sätt att hantera avfall i enlighet med avfallshierarkin ...”*.

Utredningen utgår därför från att skatterna bör styra i linje med avfallshierarkin och att eventuella undantag bör föreslås i de fall skatterna ger andra styrsignaler. Eventuella undantag för avfallsförbränningskatten bör också styra i enlighet med, eller i vart fall inte försvåra uppfyllandet av, de nationella klimatmålen. I övrigt bör eventuella undantag inte ytterligare snedvrída marknadsförhållandena mellan aktörer på avfalls- och återvinningsmarknaden.

4 Bör sekundäravfall undantas från avfallsförbränningskatten?

Utredningen ska bedöma om det är lämpligt med ett undantag från avfallsförbränningskatt för sekundäravfall från materialåtervinningsprocesser. Det här kapitlet inleds med en bedömning av huruvida skatten på avfallsförbränning påverkar förutsättningarna för hållbar materialåtervinning samt om det är lämpligt med ett generellt undantag för sekundäravfall. Därefter studeras några specifika processer mer noggrant och en bedömning görs av om det är lämpligt att undanta sekundäravfall från dessa processer från avfallsförbränningskatten. Utredningens analys tar delvis avstamp i resultaten i Skatteverkets rapport ”Utvärdering av avfallsförbränningskatten”¹.

4.1 Avfallsförbränningskattens påverkan på valet av behandlingsmetod

Bedömning: Avfallsförbränningskatten missgynnar inte materialåtervinning i förhållande till avfallsförbränning. Ett generellt undantag för sekundäravfall bör inte införas.

Skälen för utredningens bedömning

Marknadsförhållanden

Skatten på avfallsförbränning påverkar materialåtervinning på flera sätt, framför allt genom att påverka prisrelationen mellan avfallsförbränning och materialåtervinning. För att förstå hur skatten på för-

¹ Skatteverket 2021.

bränning av avfall påverkar förutsättningarna för materialåtervinning behöver man förstå marknadsförhållandena på den svenska marknaden för brännbart avfall. I avsnitt 10.2 beskrivs flödena på den svenska avfallsmarknaden. Avfallshierarkin och relevanta styrmedel på avfallsområdet beskrivs i avsnitt 3.1 och 10.4.

Brännbart avfall genereras av både hushåll och verksamheter och beroende på avfallets egenskaper kan det t.ex. nyttjas för att producera nya material, användas som bränsle i el- och värmeproduktion eller användas som input i annan energiproduktion, t.ex. produktion av biogas. I den här analysen räknas biogasproduktion som materialåtervinning. Att behandla avfall innebär vanligtvis en kostnad för den som genererat avfallet, men behandlingen kan också innebära en intäkt om det är lätt att materialåtervinna och det finns en efterfrågan på det återvunna materialet.

Beroende på hur efterfrågan på återvunnet material ser ut får verksamheter som behandlar avfall genom materialåtervinning antingen betalt för hanteringen av avfallet, eller så betalar de själva för avfallet. Materialåtervinnarna får också intäkter för slutprodukten. Returpapper och kartong är exempel på avfallsslag som återvinningsindustrin betalar för då det är lätt att återvinna och det finns en stor efterfrågan på återvunnet papper och kartong. Matavfall är ett exempel på avfall som återvinnarna/biogasproducenterna får betalt för att behandla. Energibolag som bränner avfall för energiåtervinning får betalt för att ta emot och behandla avfall. De får även intäkter från försäljning av den el och fjärrvärme för vilka avfallet varit bränsle. Det förekommer att industrier som genererar avfall själva energiåtervinner avfallet. Det finns också verksamheter som både materialåtervinner, energiåtervinner och deponerar avfall.

Huruvida skatten på avfallsförbränning påverkar valet av behandlingsmetod beror på hur regelverk och marknadsförutsättningar ser ut. Marknadsförutsättningarna påverkar hur skatten övervältras, hur relativpriserna på avfallsbehandlingsmetoder påverkas och skattens styreffekt.

Övervältring

Avfallsförbränningskatten fördyrar avfallsförbränning, men hur skatten i förlängningen påverkar valet av behandlingsmetod beror på skattens incidens, alltså huruvida skatten övervältras och, om den övervältras, på vilken tjänst eller produkt. Avfallsförbränningskatten belastar i första ledet förbränningsanläggningarna. Förbränningskatteutredningen² bedömde att avfallsförbränningskatten inte i någon större utsträckning kunde övervältras på mottagningsavgifterna. Denna bedömning gjordes mot bakgrund av att Sverige har en överkapacitet för avfallsförbränning i förhållande till det avfall som uppstår här. Detta innebär att de svenska avfallsförbränningsanläggningarna, för att kunna utnyttja hela sin kapacitet, importerar avfallsbränsle och därmed på europeisk nivå konkurrerar om bränslet. De är därför prismottagare och kan inte övervältra kostnaden på mottagningsavgifterna. Skatten kan inte heller övervältras på priset på el då detta sätts på Nord Pool. I utredningens betänkande drogs därför slutsatsen att skatten skulle belasta avfallsförbrännarnas resultat eller möjligen delvis övervältras på priset på fjärrvärme, där energibolagen har en annan marknadsmakt. Utredningen konstaterade vidare att eftersom skatten påverkar avfallsförbränningsanläggningarnas lönsamhet negativt kan detta leda till minskade investeringar i avfallsförbränning och därför på sikt till minskad avfallsförbränningskapacitet i Sverige.³

Skatteverket har baserat sin analys⁴ av skattens incidens på en enkätundersökning med avfallsförbrännare och intervjuer med materialåtervinnare. Utvärderingen genomfördes ungefär ett år efter skattens införande. Resultatet från Skatteverkets analys är att avfallsförbrännarna i stor utsträckning har övervältrat skatten på mottagningsavgifterna för svenskt avfall, men Skatteverket kan inte bestämma exakt i vilken utsträckning. I undersökningen framgår att majoriteten av avfallsförbrännarna har klausuler i sina avtal som på kort sikt möjliggör övervältring på mottagningsavgifterna, men i vilken omfattning detta kommer att vara möjligt på längre sikt är osäkert. Skattekostnaden har i regel inte övervältrats på priset på fjärrvärme. Materialåtervinnarna har i sin tur övervältrat skatten på de som genererat avfallet, dvs. hushåll och verksamheter. Skatteverket konstaterar att material-

² SOU 2017:83.

³ SOU 2017:83.

⁴ Skatteverket 2021.

återvinnarna har acceptans för skatten, då den syftar till att minska förbränningen av avfall. Huruvida skatten också på längre sikt kommer att kunna övervältras beror på hur marknadsförhållandena utvecklas. Skatteverkets sammanfattande bedömning är att det finns förväntningar hos avfallsförbrännare och materialåtervinnare att skatten övervältras på mottagningsavgifterna för inhemskt avfall även i kommande avtalsförhandlingar. Utredningen konstaterar att skatten, i de fall den inte övervältras på avfallsförbrännarnas mottagningsavgifter, inte medför några produktionskostnadsökningar för materialåtervinnare som inte själva bränner sitt sekundäravfall. Endast de materialåtervinnare som själva bränner sitt avfall belastas, men det bör understrykas att det är förbränningen och inte materialåtervinningen som fördyras även för dessa anläggningar. I de fall skatten övervältras på mottagningsavgifterna fördyras skatten tjänsten avfallsförbränning och därmed också materialåtervinning som genererar brännbart sekundäravfall. Hur stor merkostnad skatten medför beror på mängden sekundäravfall som förbränns. På så sätt ger skatten incitament att minska mängden sekundäravfall.

Att avfallsförbränningskatten leder till produktionskostnadsökningar för materialåtervinning som genererar brännbart sekundäravfall innebär däremot inte att skatten missgynnar materialåtervinning. Materialåtervinnarna kan sannolikt övervältra skattekostnaden på mottagningsavgifterna, då den konkurrerande behandlingsmetoden förbränning också blivit dyrare. Det uppkomna avfallet måste hanteras och för de flesta flöden står valet av behandlingsmetod mellan förbränning och materialåtervinning. Avfallsförbränningskatten ger högre produktionskostnadsökningar för förbränning än materialåtervinning. Därmed gynnas materialåtervinning relativt förbränning. Om avfall lämnas till en förbränningsanläggning beskattas hela mängden avfall. Om avfallet i stället materialåtervinns belastas endast den del av avfallet som återstår efter processen, alltså det sekundäravfall som ska förbrännas. Skatten ger därmed incitament att minska mängden sekundäravfall och materialåtervinna en större andel av avfallet.

Risker och snedvridning

Förbränningskatteutredningen konstaterade att ett undantag för sekundäravfall skulle riskera att skapa en skattedriven marknad för ineffektiv materialåtervinning med ökade mängder sekundäravfall. I värsta fall skulle ett undantag kunna leda till att avfall behandlas enbart i syfte att undvika skatt.⁵ Utredningen delar denna bedömning och konstaterar vidare att ett undantag skulle premiera eftersortering framför källsortering. Det finns inte skäl att premiera eftersortering framför källsortering, även om eftersortering ibland kompletterar källsortering. Det ligger även i linje med att flera aktörer framfört att ökad källsortering är den viktigaste åtgärden för att öka materialåtervinningen⁶.

För att motverka en skattedriven marknad för ineffektiv materialåtervinning vore en möjlighet att avgränsa eventuella undantag till vissa definierade materialåtervinningsprocesser som uppnår väl avvägda mål för andelen processat avfall som faktiskt återvinns. Det är en mycket svår avgränsning att göra för att den ska bli tillräckligt förutsägbar för att kunna tillämpas i praktiken. En avgränsning eller definition av sekundäravfall medför således en svår gränsdragningsproblematik som riskerar att leda till rättsosäkerhet.

Om den som är skattskyldig för avfallsförbränningskatten inte har någon kontroll över materialåtervinningsprocessen uppkommer ett flertal problem när det gäller utformning och kontroll av ett undantag från avfallsförbränningskatten. En skattskyldig som tar emot avfall kommer inte själv att kunna avgöra om det utgör sekundäravfall eller inte. Avgörande för om avfall utgör sekundäravfall bestäms inte av sammansättningen av avfallet utan den process som avfallet genomgått tidigare, även om en viss sammansättning kan indikera att avfallet är just sekundäravfall. Den skattskyldige skulle behöva göra en bedömning av sin egen skattskyldighet utifrån uppgifter från avfallslämnaren som är mycket svåra att kontrollera för den skattskyldige själv. Beroende på utformningen av ett sådant undantag skulle det kunna bestå av krav som kan komma att ändras i efterhand t.ex. hur stor andel av avfallet som materialåtervinns under ett år. Detta är omöjligt, eller i vart fall synnerligen svårt, för den skattskyldige att avgöra. Det kommer även att vara mycket svårt för Skatteverket att

⁵ SOU 2017:83.

⁶ Skatteverket 2021.

kontrollera att den skattskyldige uppfyllt sina skyldigheter. Detta har stor betydelse vid bedömning av lämpligheten att införa sådant undantag.

En möjlighet skulle kunna vara att införa ett undantag endast i de fall materialåtervinnaren och avfallsförbrännaren är samma juridiska person och därmed själv har kontroll över rekvisiten för att få undanta sekundäravfall och är skattskyldig. Det skulle dock medföra att ett eventuellt undantag är beroende av hur ett företag valt att organisera sin verksamhet, vilket bör undvikas så långt möjligt. Utöver det är det svårt att utifrån ett statsstödsperspektiv argumentera för att ett sådant undantag inte utgör ett otillåtet statsstöd. Sammantaget bedöms därför ett sådant undantag som olämpligt att föreslå.

4.2 Avfallsförbränningskattens påverkan på materialåtervinningen

Förbränningskatteutredningen bedömde att avfallsförbränningskatten på kort sikt inte skulle leda till ökad materialåtervinning. Denna bedömning är en logisk följd av att man ansåg att skatten inte skulle övervältras på mottagningsavgifterna. Skatteverkets utvärdering⁷ visar att skatten faktiskt har övervältrats på mottagningsavgifterna, men trots det konstaterar man att skatten har en försumbar effekt på materialåtervinningen. Skatteverket bedömer att det på grund av hur förutsättningarna för insamling av avfall och hur avfallstaxorna ser ut är svårt att påverka hushållens källsortering via prisincitament. Skatteverket bedömer också att skatten inte påverkat avfall som faller under producentansvarsförordningen (se avsnitt 10.4) utan att det är andra styrmedel som styr utformningen av förpackningar. Däremot bedömer Skatteverket att skatten för vissa typer av verksamhetsavfall har potential att vara styrande, men man konstaterar att det är osäkert om skattens prissignal på ett träffsäkert sätt når de verksamheter som ger upphov till avfallet och har rådighet över materialåtervinningen. Utredningen delar Skatteverkets analys och konstaterar därför att skatten trots att den förändrar prisrelationen mellan förbränning och materialåtervinning till återvinnings fördel, sannolikt har försumbar eller liten effekt på graden av materialåtervinning.

⁷ Skatteverket 2021.

4.3 Påverkas vissa specifika materialåtervinningsprocesser negativt?

Att förutsättningarna för hållbar materialåtervinning generellt inte påverkas negativt av avfallsförbränningskatten innebär inte att enskilda processer eller företag inte påverkas negativt. Vilken påverkan skatten har på specifika materialåtervinningsprocesser beror på hur marknadsförhållandena ser ut för just den processen, vilket diskuteras i avsnitt 4.1. I det här avsnittet analyserar utredningen fall där enskilda företag och branschorganisationer framfört att skatten har en negativ påverkan för specifika materialåtervinningsprocesser. För att identifiera relevanta flöden har utredningen tagit del av information från branschorganisationer och enskilda företag samt lämnat ett konsultuppdrag åt WSP⁸ att identifiera vilka typer av materialåtervinning, t.ex. tekniker och processer eller återvinning av olika avfalls slag, som påverkas negativt av avfallsförbränningskatten samt beskriva på vilket sätt de påverkas negativt.

4.3.1 Effektiva sorteringsanläggningar

Bedömning: Ett undantag för sekundäravfall från effektiva sorteringsanläggningar bör inte införas.

Skälen för utredningens bedömning: Flera företag som äger anläggningar som både sorterar, återvinner och förbränner avfall, har framfört att eftersom avfallsförbränningskatten inte undantar sekundäravfall så påverkar det möjligheten att investera i nya effektivare sorteringsanläggningar och andra processer för materialåtervinning. Om sekundäravfall inte undantas kommer flera planerade investeringar i nya sorteringsanläggningar inte att genomföras.⁹

I vilken grad avfallsförbränningskatten påverkar dessa verksamheters lönsamhet beror på möjligheterna att övervältra skatten på mottagningsavgifterna. Skatteverkets utvärdering¹⁰ indikerar att en majoritet av avfallsförbrännarna övervältrar skatten på mottagningsavgifterna och att även materialåtervinnarna övervältrar skatten på de

⁸ WSP 2021.

⁹ WSP 2021.

¹⁰ Skatteverket 2021.

som genererat avfallet. Huruvida denna övervältring kan ske också på längre sikt är oklart. Om skatten fullt ut övervältras på mottagningsavgifterna har skatten inte någon påverkan på dessa anläggningars lönsamhet. Om skatten endast delvis kan övervältras på mottagningsavgifterna och de som genererat avfallet, försämras verksamheternas lönsamhet. Detta kan påverka företagens investeringsmöjligheter. Utredningen konstaterar dock att resonemangen i avsnitt 4.1 är fortsatt giltiga, nämligen att avfallsförbränningskatten gynnar utsortering och materialåtervinning i förhållande till förbränning, i linje med avfallshierarkin och skattens syfte.

I diskussioner med branschorganisationer och enskilda företag har det framförts att skatten, i och med att den inte undantar sekundäravfall, minskar incitament att sortera ut energitäta avfallsslag som plast. Argumenten som framförs är att eftersom skatten är viktbaserad innebär en utsortering av energitäta fraktioner att förbränningsanläggningarna måste bränna avfall som innehåller mindre energi i förhållande till sin vikt. Det innebär alltså att man då bränner fler ton avfall med lägre energiinnehåll, vilket leder till en högre avfallsförbränningskatt för samma energiproduktion. Dessa argument är giltiga endast för avfallsverksamheter som både sorterar och bränner avfall. Den argumentationen leder dessutom motsatsvis till att skatten ger incitament att sortera ut mindre energitäta fraktioner ur det blandade avfallet. Vidare konstaterar utredningen att ett undantag för dessa processer skulle särbehandla avfall som sorteras på en anläggning jämfört med källsortering som sker vid återvinningsstationer av hushållen själva och sedan skickas vidare till materialåtervinnare. Ett undantag för sekundäravfall från effektiva sorteringsanläggningar på anläggningar som både sorterar och bränner avfall skulle därför snedvrida marknadsförhållandena för avfall beroende på hur och när det sorterats. Vidare konstaterar utredningen att det är avfallsförbränningen som fördras, inte sorteringen.

4.3.2 Återvinning av plastbelagd kartong

Bedömning: Ett undantag för sekundäravfall från återvinning av plastbelagd kartong bör inte införas.

Skälen för utredningens bedömning: Till skillnad från många andra fraktioner avfall är utsorterade förpackningar av kartong lönsamma att materialåtervinna. Återvinningsanläggningarna betalar alltså ett pris för kartongförpackningarna. Materialåtervinning av kartong finns i flera europeiska länder. Svensk kartongåtervinning konkurrerar därför inte om avfallet/råvaran med avfallsförbränning, utan med andra kartongåtervinnare i Europa.

Vid återvinning av plastbelagd kartong återvinns fiber och utsorterade förpackningar blir till ny kartong. Från processen kommer ett brännbart sekundäravfall bestående av framför allt plast från vätskekartong. Materialåtervinningsprocessen är energiintensiv och kräver både el och ånga. Sekundäravfallet kan därför användas för intern energiåtervinning.

Avfallsförbränningskatten fördyrar återvinning av plastbelagd kartong i och med att sekundäravfallet beskattas. Skatten ger därmed incitament att hitta alternativ avsättning för sekundäravfallet, men om sekundäravfallet bränns i den egna verksamheten behöver det i så fall ersättas med annat bränsle, verksamhetsavfall eller returflis.

Kartongåtervinnarnas möjligheter att övervältra skatten är begränsade. Genom intervjuer¹¹ framkommer det att skattekostnaden i dagsläget övervältras delvis på priset på förpackningarna, dvs., vilket innebär att kartongåtervinnarna betalar ett något lägre pris för sin kartong än vad de skulle gjort om skatten inte funnits. Skatten kan inte övervältras på priset på kartong då detta sätts på en internationell marknad. Att skatten endast delvis kan övervältras påverkar svensk kartongåtervinning negativt.

Skatten har trots detta inte någon negativ påverkan på återvinningsgraden av kartong då den alternativa avsättningen för förpackningsavfall av kartong inte är förbränning utan materialåtervinning i andra länder.

¹¹ WSP 2021.

4.3.3 Biogasproduktion

Bedömning: Ett undantag för sekundäravfall från förbehandling inför biogasproduktion bör inte införas.

Skälen för utredningens bedömning: Biogas produceras genom att organiskt avfall rötas. Vid processen bildas även biogödsel som består av rötresten som bildas. Rötresten innehåller alla de ämnen som finns i det inkommande organiska avfallet. För att biogödseln ska kunna användas kan den inte innehålla plast och andra föroreningar. Det gör att det organiska avfallet måste förbehandlas innan det rötas. Vid den förbehandlingen uppstår en slurry som kan rötas samt en rest innehållande bl.a. livsmedelsförpackningar och organiskt material som inte bryts ner i rötchambren. Denna rest är ett sekundäravfall som förbränns. Utredningen bedömer att resonemangen i 4.1 är giltiga även för biogasproduktion, alltså att avfallsförbränningskatten gynnar materialåtervinning relativt förbränning.

Resonemanget har dessutom stöd i en rapport från Avfall Sverige¹² som delgavs utredningen i en hemställan. I rapporten konstaterar Avfall Sverige att *”i valet mellan direkt förbränning av hela matavfallsmängden och utsortering, så gynnas ändå utsorteringen marginellt, eftersom endast en mindre del av det utsorterade går till förbränning”*. Avfall Sverige påtalar dock ett antal omständigheter man menar talar för att undanta sekundäravfallet från beskattning. En omständighet är att skatten riskerar att öka den illegala hanteringen av avfall, som att avfall dumpas i naturen i stället för att lämnas till förbränning. Utredningen konstaterar att denna risk inte är unik för biogasproduktion eller ens sekundäravfall. En annan omständighet som Avfall Sverige framför för att undanta sekundäravfall från biogasproduktion är att utsorteringen av matavfall inte görs på grund av rent ekonomiska skäl utan principiella. Som kontext bör också nämnas att det i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv finns krav på separat insamling av bioavfall. Regeringen har med anledning av detta gett Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå vilka förändringar som är nödvändiga för att genomföra kraven i direktivet. Sedan tidigare har regeringen beslutat om krav för kommuner att ha system

¹² Avfall Sverige 2021.

för insamling av matavfall på plats senast den 31 december 2023. Bevekelsegrunderna för biogasproduktion är inte skäl att införa ett undantag från avfallsförbränningskatt för sekundäravfall från förbehandling inför biogasproduktion. Att produktionen inte styrs av ekonomiska skäl talar dessutom för att eventuella merkostnader till följd av skatten inte har negativ påverkan på produktionsnivåerna.

5 Hur ett undantag för visst sekundäravfall från avfallsförbränningsskatten kan utformas

I kapitel 4 gör utredningen bedömningen att det inte är lämpligt att införa undantag från skatten för sekundäravfall, varken generellt eller för specifika processer, för att främja förutsättningarna för hållbar materialåtervinning. Av utredningens direktiv framgår dock att utredningen, oavsett om den bedömer att det inte är lämpligt att undanta visst sekundäravfall, ska lämna ett författningsförslag som undantar visst sekundäravfall. I det här kapitlet lämnas därför ett förslag på undantag för visst sekundäravfall med en motivering till varför just detta undantag föreslås. Därefter görs en bedömning av undantagets förenlighet med EU:s regler om statsstöd samt lämnas ett förslag på hur ett undantag skulle kunna utformas. Slutligen lämnas ett förslag på hur undantaget skulle kunna finansieras.

5.1 Undantag för sekundäravfall från förbehandling inför biogasproduktion

Förslag: Om ett undantag för sekundäravfall ska införas bör det omfatta det sekundäravfall som uppkommer från förbehandling inför biogasproduktion.

Skälen för utredningens förslag: Såsom nämnts ovan ska utredningen lämna ett författningsförslag som undantar visst sekundäravfall från avfallsförbränningsskatten. Utredningens resonemang kring generella och specifika undantag redovisas i kapitel 4.

Vid en bedömning av vilket sekundäravfall som under de givna förutsättningarna bör föreslås undantas från skatten anser utredningen att det är sekundäravfall från förbehandling inför biogasproduktion som är det mest lämpliga.

Det huvudsakliga skälet härför är att det bedöms vara det undantag som minst avviker från utredningens utgångspunkter (se avsnitt 3.6). Utredningen bedömer att ett undantag för sekundäravfall från förbehandling inför biogasproduktion inte riskerar att leda till ineffektiv sortering eller hantering av avfall då det får anses osannolikt att avfall skulle slussas genom denna process enbart för att inte belastas av avfallsförbränningsskatt. Om däremot ett generellt undantag för sekundäravfall, eller ett undantag för sekundäravfall från effektiva sorteringsprocesser, skulle införas bedömer utredningen att risken för att en skattedriven marknad skulle uppstå är betydligt högre. Det beror på att det i de fallen handlar om betydligt bredare undantag där avfallet som behandlas är mycket mer varierat.

Det föreslagna undantaget försvagar incitamenten att utveckla och investera i teknik som minskar mängden sekundäravfall från förbehandling inför biogasproduktion. Detta är dock en konsekvens av samtliga undantag som analyserats.

När det gäller återvinning av plastbelagd kartong är risken liten för att en marknad för ineffektiv materialåtervinning skulle uppstå. Däremot ser marknaden för denna typ av materialåtervinning annorlunda ut. Ett undantag för plastbelagd kartong skulle gynna svensk återvinning relativt europeisk återvinning, vilket är en konsekvens som utredningen inte har att beakta inom ramen för givna utgångspunkter. Återvinningsgraden av kartong påverkas heller inte, eftersom europeiska materialåtervinnare konkurrerar om den plastbelagda kartongen. Det kan te sig orättvist att svensk kartongåtervinning belastas med avfallsförbränningsskatt för sitt sekundäravfall när många europeiska konkurrenter inte betalar samma skatt. Den situationen gäller dock alla verksamheter vars verksamheter fördyras på grund av avfallsförbränningsskatt i Sverige. Skattereglerna ser olika ut i olika EU-medlemsstater. I Sverige finns en avfallsförbränningsskatt för att minska förbränning av avfall. Den har alltså inte någon negativ påverkan på återvinningsgraden av kartong. Undantaget från avfallsförbränningsskatten för sekundäravfall från förbehandling inför biogasproduktion väntas inte heller påverka återvinningsgraden, men marknadsförhållandena ser annorlunda ut, i och med att den främsta

alternativa behandlingsmetoden för det avfall som nyttjas i biogasproduktionen är förbränning. Om skatten till fullo övervältras på mottagningsavgifterna gynnar det föreslagna undantaget biogasproduktion relativt förbränning, vilket ligger i linje med utredningens utgångspunkter.

Sammantaget anser utredningen därför att ett undantag från skatten för sekundäravfall från förbehandling inför biogasproduktion får bedömas som det i sammanhanget mest lämpliga.

5.2 Hur förhåller sig det föreslagna undantaget till EU:s regler om statsstöd?

Bedömning: Ett undantag för sekundäravfall från förbehandling inför biogasproduktion utgör statsstöd. En anmälan kan då behöva göras till EU-kommissionen. Det är tveksamt om EU-kommissionen kommer att anse att undantaget utgör ett tillåtet stöd.

Skälen för utredningens bedömning

Är ett undantag för sekundäravfall från förbehandling inför biogasproduktion statsstöd?

Inledningsvis konstateras att ett undantag för sekundäravfall från förbehandling inför biogastillverkning innebär att stöd ges av Sverige med hjälp av statliga medel. För att avgöra om det är frågan om ett statsstöd behöver ställning tas till om undantaget är att anse som selektivt.

Vid en bedömning av om en åtgärd är selektiv ska man enligt EU-kommissionens riktlinjer utgå från ett referenssystem. Referenssystemet består av en konsekvent uppsättning regler som, på grundval av objektiva kriterier, gäller generellt för alla företag som omfattas av systemets tillämpningsområde, såsom det definieras av dess syfte.¹ Vad gäller skatterna baseras referenssystemet på sådana faktorer som beskattningsunderlaget, de beskattningsbara personerna, den beskattningsgrundande händelsen och skattesatserna.² Avfallsförbrännings-

¹ Europeiska kommissionen, Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01), punkt 133.

² A.a. punkt 134.

skatten är det referenssystem som används för prövningen av om det föreslagna undantaget är att anse som selektivt.

När referenssystemet väl har identifierats är nästa steg i analysen att undersöka om det med avvikelse från detta system görs åtskillnad mellan företag i en och samma situation genom den aktuella åtgärden. För att detta ska kunna göras är det nödvändigt att fastställa om åtgärden sannolikt kommer att gynna vissa företag eller viss produktion jämfört med andra företag som befinner sig en likartad faktisk och rättslig situation, med hänsyn till det egentliga målet med referenssystemet.³ Det föreslagna undantaget medför att sekundäravfall från förbehandling av avfall inför biogasproduktion kan förbrännas utan att skatt betalas. Avfallsförbränningsskattens logik är att styra i enlighet med avfallshierarkin så att mindre avfall förbränns för att på så sätt bidra till att uppnå klimatmålen och en mer resurseffektiv och giftfri avfallshantering. Att då undanta ett sekundäravfall ligger som utgångspunkt inte i linje med skattens syfte. Att införa ett sådant undantag skulle gynna vissa företag och viss produktion i jämförelse med andra som befinner sig i en likartad situation.

Biogas stöds på flera sätt av den svenska staten. Det föreslås t.ex. i budgeten för 2022 produktionsstöd för biogas med 500 miljoner kronor för 2022 och 700 miljoner kronor per år 2023–2024 (prop. 2021/22:1). Satsningarna görs för att uppnå miljöpolitiska mål som inte ligger inom ramen för avfallsförbränningsskatten. Sådana yttre miljöpolitiska mål i förhållande till referenssystemet kan inte åberopas av medlemsstaterna för att motivera en differentierade behandling av företag.⁴ Det saknas starka argument för att anse att undantaget inte är selektivt enbart på grund av att det kan bidra till att uppnå andra miljöpolitiska mål. Det föreslagna undantaget är således selektivt.

För att ett sådant undantag ska vara berättigat måste det motiveras av systemets art eller allmänna systematik. Det är fallet om undantaget härrör direkt från de inre grundläggande eller vägledande principerna för referenssystem, eller om det är ett resultat av inboende mekanismer som krävs för att systemet ska fungera och vara effektivt. Det är inte möjligt att åberopa externa politiska mål som inte finns inbyggda i systemet.⁵ Av vad som följer av avsnitt 4.1 och

³ A.a. punkt 135.

⁴ A.a. punkt 135.

⁵ A.a. punkt 138.

4.3.3 ligger det i snarare i skattens natur och logik att även sekundäravfall från förbehandling inför biogasproduktion ska beskattas, liksom övrigt avfall. Det är därför svårt att argumentera för att ett sådant undantag ligger i linje med systemets art eller allmänna systematik. Sekundäravfall från förbehandling av avfall inför produktion av biogas skiljer sig inte heller väsentligt från annat avfall som belastas med avfallsförbränningskatt.

Ett annat grundläggande problem med att argumentera för att undantaget inte ska anses vara statsstöd är att det på grund av utformningen av skatten måste vara riktat till den skattskyldige, dvs. den som bedriver verksamhet vid en avfalls- eller samförbränningsanläggning. Det föreslagna undantaget är således inte riktat till biogasproducenten själv. För att hela undantaget ska komma biogasproducenten till del bör en förutsättning vara att skatten övervältras på biogasproducenten redan i dag, vilket visat sig inte fullt ut vara fallet.⁶ Ytterligare en förutsättning är att nedsättning av mottagningsavgifterna för biogasproducenten med anledning av undantaget, vilket inte är självklart.

Ett alternativt sätt att resonera är att målet för skatten är att nå en resurseffektiv och giftfri avfallshantering i enlighet med avfallshierarkin och att en resurseffektiv avfallshantering innebär att biogasproduktion genom rötning av avfall är en resurseffektiv användning som bör stödjas. Ett undantag som underlättar för biogastillverkning ligger därmed i linje med skattens allmänna systematik. Det är dock tveksamt om en sådan argumentation håller, eftersom skatten redan gynnar materialåtervinning relativt förbränning. Den argumentationen borde även innebära att allt sekundäravfall bör undantas, vilket försvagar incitamenten att minimera sekundäravfallet och dessutom riskerar att leda till ineffektiv sortering och materialåtervinning för att undkomma skatten (avsnitt 4.1.) Det krävs dessutom att ett undantag ska vara nödvändigt och står i proportion samt inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det legitima mål som eftersträvas i det avseendet, samt att målet inte kan nås med mindre långtgående åtgärder.⁷ Det är svårt att argumentera för att ett undantag är nödvändigt och proportionerligt för just sekundäravfall från förbehandling inför biogasproduktion, eftersom biogas och materialåter-

⁶ WSP 2021 och Skatteverket 2021.

⁷ Europeiska kommissionen, Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01), punkt 140.

vinning genom skatten redan gynnas i förhållande till att förbränna avfallet direkt.

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att ett undantag för sekundäravfall från förbehandling inför biogasproduktion utgör statsstöd. Frågan blir då om det ändå kan uppfylla kriterierna i den allmänna gruppundantagsförordningen förkortad, GBER⁸ och därmed undantas från genomförandeförbudet, eller om en bedömning kan göras av att stödet kan komma att godkännas enligt kommissionens statsstöddriktlinjer för miljöskydd och energi.

Den allmänna gruppundantagsförordningen (GBER)

Ett stöd som utformas i enlighet med reglerna i GBER behöver inte anmälas till kommissionen. Det finns dock regelverk och rapporteringsskyldigheter i GBER som måste följas för att dess undantag ska vara tillämpliga.

I avsnitt 7 i GBER kan stöd ges till miljöskydd, vilket möjligtvis skulle kunna vara aktuellt för det föreslagna undantaget. Det avsnittet rör dock investeringsstöd eller driftstöd och är således inte tillämpliga för skatteundantag. I artikel 44 i GBER finns ett undantag för stöd i form av nedsättning av miljöskatter. Det stödet avser dock miljöskatter enligt Energiskattedirektivet⁹, vilket inte omfattar avfallsförbränningskatten. Det finns därför inte möjlighet att det nu föreslagna undantaget kan falla in under kraven i GBER.

Kommissionen har föreslagit ett antal ändringar i GBER. Ett sådant förslag¹⁰ har varit ute på offentligt samråd. Av det framgår att kommissionen föreslår att en ny artikel 44 a införs för stöd i form av nedsättning av miljöskatter eller skattelikhande avgifter. Enligt den föreslagna artikeln kan en nedsättning av miljöskatter anses vara förenlig med den inre marknaden om de uppfyller villkoren i artikeln och i kapitel I i GBER. Enligt artikeln är det inte möjligt att helt göra ett undantag från skatten utan den möjlighet som finns är att sätta ned skatten med upp till 80 procent av den gällande skattesatsen.

⁸ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (gruppundantagsförordningen).

⁹ Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet.

¹⁰ Kommissionens förordning (EU) .../... av den XXX om ändring av förordning (EU) nr 651/2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget UTKAST.

Detta är även förenat med flera begränsningar, bl.a. får statligt stöd inte ges till företag i svårigheter.

Av andra stycket i den föreslagna artikeln framgår att ett krav för nedsättningen av skatten eller avgiften är att det avser de företag som påverkas mest av en högre skatt eller avgift och inte kan överföra ökningen av produktionskostnaderna på kunderna utan betydande försäljningsminskningar. Ett undantag för sekundäravfall från förbehandling inför biogasproduktion riktar sig i realiteten mot den som bedriver verksamheten på avfalls- eller samförbränningsanläggningen, inte biogasproducenten, även om skatten i de flesta fall övervältras på biogasproducenten. Det är svårt att argumentera för att just biogasproduktion påverkas mest av skatten eller att producenterna inte har möjlighet att överföra kostnadsökningen på avfallslämnaren (avsnitt 4.1 och 4.3.3), eftersom det enligt den utredning som Skatteverket gjort framgår att materialåtervinnare i allmänhet kan övervältra priset på avfallslämnaren. Det är således svårt att argumentera för att det nu aktuella förslaget omfattas av artikel 44 a i dess nuvarande utformning. Den nya utformningen av GBER är dock inte slutligt antagen och det finns anledning att tro att flera ändringar i förslaget kan komma. En ny analys av om det föreslagna undantaget kan falla under tillämpningsområdet måste därför göras när förordningen är slutligt antagen.

Riktlinjer för statligt stöd till klimat, miljöskydd och energi 2022 (CEEAG)

Förutsättningarna för att få ett statligt stöd på miljöområdet, som inte omfattas av något undantag från genomförandeförbudet, godkänt av kommissionen beskrivs i kommissionens riktlinjer för statligt stöd till klimat, miljöskydd och energi 2022.¹¹ De nu gällande riktlinjerna antogs av kommissionen i januari 2022. Precis som för stöd i GBER får stöd inte ges till företag i svårigheter.¹²

Ett grundläggande problem med att få en statsstödansökan godkänd är att ett undantag för sekundäravfall från förbehandling av avfall som ska användas för produktion av biogas måste rikta sig mot den skattskyldige avfallsförbrännaren och inte direkt till biogaspro-

¹¹ Meddelande från kommissionen Riktlinjer för statligt stöd till klimat, miljöskydd och energi 2022.

¹² A.a. punkt 14.

ducenten. Avgörande för om undantaget faktiskt når biogasproducenten är om skatten från början övervältras till biogasproducenten och om undantaget gör att ingen skatt övervältras. Möjligtvis skulle det gå att argumentera för att stödet ändå ska anses riktat mot biogastillverkarna, eftersom nedsättningen gör att producenterna kan få lägre mottagningsavgifter för sekundäravfallet när det lämnas till förbränning.

För att ett stöd ska godkännas av kommissionen krävs att förutsättningarna i kapitel 3 i riktlinjerna är uppfyllda. Det krävs att stödet ges för utvecklingen av viss näringsverksamhet i unionen (positivt villkor) och får inte medföra någon otillbörlig påverkan på handeln i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset (negativt villkor). Utöver kraven i kapitel 3 fastställs i kapitel 4 specifika förenlighetskriterier som är tillämpliga på olika kategorier av stöd.¹³

När det gäller det positiva villkoret krävs att stödet underlättar utvecklingen av en näringsverksamhet. Då krävs att stödet har en stimulanseffekt.¹⁴ Ett problem med att få det föreslagna undantaget godkänt är att det är svårt att visa att det kommer biogasproducenterna till handa och att det därigenom har en stimulanseffekt. Stöd som beviljas endast för att täcka kostnaden för en anpassning till unionsnormerna anses i princip inte ha någon stimulanseffekt. Undantaget är om den relevanta unionsnormen redan har antagits, men ännu inte trätt i kraft.¹⁵

När det gäller det negativa villkoret ska det aktuella stödet minimera snedvridningen av konkurrens och handel. Det krävs bl.a. att den statliga stödåtgärden är inriktad mot en situation där den kan medföra väsentlig utveckling som marknaden själv inte kan uppnå, t.ex. genom att avhjälpa ett marknadsmisslyckande i samband med de projekt eller verksamheter för vilka stödet tilldelas.¹⁶ Det krävs även att åtgärden är lämplig jämfört med andra stödinstrument samt att den är proportionerlig.¹⁷ Här finns det flera problem med att visa att det föreslagna undantaget är lämpligast i förhållande till andra möjliga stödåtgärder.

Ett eventuellt stöd ska även kumuleras med flera stödordningar under förutsättning att det totala stödbeloppet för en verksamhet

¹³ A.a. punkt 17.

¹⁴ A.a. punkt 26.

¹⁵ A.a. punkt 32.

¹⁶ A.a. punkt 34.

¹⁷ A.a. punkt 40–55.

eller ett projekt inte leder till överkompensation eller överstiger det maximala stödbelopp som tillåts enligt dessa riktlinjer. Det innebär att om ett stöd för biogas ges med anledning av andra stödordningar krävs att beloppen kumuleras och att det säkerställs att dessa inte överstiger det maximala stödbeloppet.

Stöd i form av sänkta miljöskatter eller skattelikhande avgifter kan ges enligt kapitel 4.7 i riktlinjerna. Undantag för stöd i form av sänkta miljöskatter och skattelikhande miljöavgifter regleras i 4.7.1. Kraven är liknande de som framgår av den föreslagna artikel 44 a i GBER.

Det innebär att nedsättningarna ska vara riktade till de företag som påverkas mest av en högre skatt och att en skattesats är högre än den skulle ha varit utan nedsättningen.¹⁸ Precis som för den föreslagna artikeln i GBER är det svårt att argumentera för att företag som producerar biogas är de företag som påverkas mest av en högre skatt. Det krävs även att biogasens produktionskostnader väsentligen ökar beräknat som en andel av bruttoföreläggsvärdet och att produktionskostnaderna inte ska kunna övervältras på kunderna utan att det leder till en minskad försäljning.¹⁹ Dessa krav är inte uppfyllda när det gäller ett undantag för biogasen. För att stödet ska anses proportionerligt kan stödet endast sättas ned med 80 procent av skattesatsen.²⁰

En annan möjlighet är att undantag kan godkännas enligt avsnitt 4.7.2. om det syftar till att skapa incitament för stödmottagare att genomföra verksamheter som leder till minskade föroreningar eller lägre resursförbrukning.²¹ För att ett sådant stöd ska kunna ges ska det röra sig om en verksamhet som omfattas av avsnitten 4.2–4.6 och ska bestå av en nedsättning. Ytterligare ett problem att få en ansökan godkänd är att undantaget ska ha beslutats innan verksamheten startats.²² Det kravet uppfylls inte när det gäller produktion av biogas, eftersom den produktionen redan sker.

Såsom framgår ovan finns det svårigheter med att argumentera för att ett undantag för biogas ska kunna godkännas av EU-kommissionen. En ansökan kan dock göras för att inleda en diskussion med

¹⁸ A.a. punkt 295.

¹⁹ A.a. punkt 302.

²⁰ A.a. punkt 308 (a).

²¹ A.a. punkt 310.

²² A.a. punkt 316.

EU-kommissionen, vilket antagligen kommer att leda till att ett flertal justeringar måste göras för att ett godkännande ska bli aktuellt.

5.3 Hur kan ett undantag utformas?

Förslag: Ett undantag kan utformas som ett avdrag för rejekt från mekanisk bearbetning av biologiskt nedbrytbart livsmedels- och köksavfall inför anaerob biologisk behandling. Avdraget får göras med 80 procent av det skattebelopp som gällde när skattskyldigheten för avfallet inträdde.

För att ett skattskyldigt företag ska få använda avdraget krävs att det inte är ett företag i ekonomiska svårigheter eller är föremål för betalningskrav på grundval av ett tidigare kommissionsbeslut som förklarar ett stöd olagligt och oförenligt med den inre marknaden.

Ytterligare ett krav är att ett företag godkänner att uppgifter enligt artikeln 9 i GBER får publiceras och tillhandahåller nödvändiga uppgifter till Skatteverket.

Skälen för utredningens förslag

Ett undantag för sekundäravfall från förbehandling inför biogasproduktion kan utformas på flera olika sätt. Vid utformningen behöver hänsyn även tas till reglerna om statsstöd. Utgångspunkten vid utredningens förslag är att utformningen i förslaget behöver uppfylla de krav som anges i GBER, vilket i många fall även innebär att kraven i CEEAG också uppfylls. Beroende på vilken väg i statsstödshänsende som väljs kan justeringar behöva göras av författningsförslaget. Förslaget kan även behöva anpassas till eventuella ändringar i GBER. Ett problem som redan påpekats i avsnitt 5.2 är att det är svårt att säkerställa att ett undantag för sekundäravfall från förbehandling inför biogasproduktion faktiskt kommer biogasproducenten till del och inte endast avfalls- eller samförbränningsanläggningen. Det beror på att avfallsförbränningsskatten är utformad så att det är den som bedriver verksamheten vid avfalls- eller samförbränningsanläggningen som är skattskyldig. För att ett undantag ska komma avfallslämnaren till del är det, såsom beskrivits ovan, nödvändigt att den

skattskyldige ursprungligen kan övervältra kostnaden på avfallslämnaren och att ett undantag rent faktiskt kommer avfallslämnaren till del. Den möjlighet som finns för att konstruera ett undantag för sekundäravfall från biogasproduktion är att införa ett undantag för just denna typ av avfall från avfallsförbränningsskatten, vilket innebär att den skattskyldige som förbränner denna typ av avfall får en lägre skatt. Det borde i sin tur innebära en möjlighet för avfallslämnaren att förhandla sig till ett lägre pris och därmed kommer undantaget dem till godo.

Avdrag eller undantag

Undantaget bör utformas som ett avdrag i 14 § LSAF och inte som ett undantag från skatteplikt i 6 § LSAF. Att utforma undantaget som ett avdrag underlättar vid uppfyllandet av de förpliktelser som följer av GBER. Ett argument mot att utforma skattefriheten som ett avdrag är att skattskyldigheten och avdragsrätten i allmänhet uppstår samtidigt och det därmed borde vara lämpligare att utforma undantaget som ett undantag i 6 § LSAF.

Hur ska avdraget utformas?

Inledningsvis konstateras att avdraget ska gälla visst sekundäravfall. Sekundäravfall är dock som konstateras i avsnitt 3.4 ett brett begrepp som saknar definition i lag. Det är inte heller ett begrepp som används av branschen i en större omfattning. Utredningen bedömer därför att det är lämpligare att begreppet rejekt används. Det är inte heller ett klart definierat begrepp, men används generellt av branschen och i detta fall synes det vara ett lämpligare begrepp än sekundäravfall.

För att begränsa tillämpningen av avdraget bör det vara ett krav att det rör mekanisk bearbetning inför anaerob biologisk behandling och inte endast förbehandling. Mekanisk bearbetning är den förbehandling som används för att framställa den pumpbara slurryn som senare kan användas för produktion av biogas- och biogödsel. Anaerob biologisk behandling är just rötning och ledning för vad detta är kan hämtas i miljöprövningsförordningens (2013:251) koder som definierar vad som är anaerob biologisk behandling.

Det ska vidare vara fråga om rejekt från biologiskt nedbrytbart livsmedels- och köksavfall. Det är i första hand matavfall som är aktuellt att undanta från skatt och det vore därför lämpligt att använda begreppet matavfall. Matavfall finns definierat i 4 § avfallsförordningen som biologiskt nedbrytbart avfall som består av livsmedel eller som uppstår i samband med hantering av livsmedel. Naturvårdsverket föreslår dock i sin rapport Uppdrag att föreslå genomförande av artikel 22 om bioavfall Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG i den svenska lagstiftningen att begreppet matavfall tas bort ur avfallsförordningen. Det begreppet motsvarar i huvudsak livsmedels- och köksavfall som är en del av begreppet bioavfall.

Bioavfall definieras i artikel 3.4 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, förkortat avfallsdirektivet, som biologiskt nedbrytbart trädgårds- och parkavfall, livsmedels- och köksavfall från hushåll, kontor, restauranger, grossister, matsalar, catering och detaljhandelslokaler och jämförbart avfall från livsmedelsindustrin. Utredningen anser dock att det är lämpligt att i möjligaste mån använda begrepp som redan finns för att kunna hämta ledning därför och underlätta tillämpningen. För att underlätta tillämpningen bör därför begreppet biologiskt livsmedels- och köksavfall användas, vilket liknar begreppet bioavfall, men utesluter trädgårds- och parkavfall.

Storleken på avdraget

Ett krav enligt den föreslagna artikel 44 a i GBER är att avdrag inte får göras med mer än 80 procent av det aktuella skattebeloppet. Avdraget behöver därför vara förenat med ett sådant krav.

Avdrag får inte göras av företag i svårigheter

För att avdraget ska uppfylla kraven i GBER och i CEEAG gäller att avdraget inte ska få ges till företag i svårigheter enligt artikel 2.18 i Europeiska kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenligt med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, eller företag, eller företag som är föremål för betalningskrav på grund-

val av ett tidigare kommissionsbeslut som förklarar ett stöd olagligt och oförenligt med den inre marknaden. Ett sådant krav behöver även införas i lagstiftningen. Det innebar att det skattskyldiga företaget inte får befinna sig i ekonomiska svårigheter eller ha betalningskrav.

Uppgiftsskyldighet

Enligt artikel 9 i GBER krävs i fråga om statsstöd i form av en skattebefrielse eller nedsättning att vissa uppgifter offentliggörs om nedsättningen uppgår till 500 000 euro eller mer per år. I konsekvensanalysen bedöms att det totalt innebär en offentligfinansiell effekt på 8,6 miljoner kronor brutto. För att rapporteringsplikten skulle bli aktuell krävs att ett skattepliktigt företag förbränner mer än hälften av allt aktuellt rejekt, vilket får bedöms osannolikt. Det är dock nödvändigt med en sådan bestämmelse om förändringar av mängden rejekt eller skattesatsen sker i framtiden.

Ett krav för att få ett stöd på mer än 500 000 euro är alltså att den skattskyldiga tillhandahåller nödvändiga uppgifter till Skatteverket för att Skatteverket i sin tur ska kunna tillgängliggöra uppgifterna. De uppgifter som är aktuellt enligt artikel 9 är följande:

1. vilken typ av företag (små eller medelstora respektive stora) stödmottagaren hör till,
2. i vilken region det stödmottagande företaget är beläget på NUTS 2-nivå, och
3. det stödmottagande företagens verksamhetsområde på Nace-gruppnivå.

En möjlighet är att ange de uppgifter som ska lämnas direkt i lagen. GBER håller dock för tillfället på att omförhandlas och det är inte klart om ändringar kommer att ske i rapporteringsplikten i artikel 9 och inte heller om framtida ändringar kommer att ske. Utredningen bedömer därför att det är lämpligare att ha en dynamisk hänvisning till artikel 9 än att behöva ändra den svenska bestämmelsen vid varje ändring i GBER. När den slutliga versionen av GBER är antagen är det dock möjligt att komma till en annan slutsats än den utredningen nu kommit till. Enligt utredningens bedömning är det även möjligt

för regeringen att inom ramen för dess kompetens utfärda verkställighetsföreskrifter med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen för att fylla ut eller precisera lagbestämmelser. I dagsläget bedöms det dock inte finnas behov av sådana.

Det framgår av 12 a § lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler att det är den som genomför stödåtgärden som ansvarar för att lämna uppgifter om offentliggörandet. Även i förordningen (2016:605) om tillämpningen av Europeiska unionens statsstödsregler finns föreskrifter om hur uppgiftsskyldigheten ska hanteras av Skatteverket. Att Skatteverket har möjlighet att lämna sådana uppgifter till Europeiska kommissionen framgår även av 15 § förordningen (2001:558) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

5.4 Finansiering

Eftersom förslaget om undantag för sekundäravfall från biogasproduktion innebär minskade offentligfinansiella intäkter (se avsnitt 9.1) ska utredningen lämna ett förslag till finansiering. Ett möjligt sätt att öka intäkterna är att höja skatten på avfallsförbränning. För att kompensera för undantaget behöver skattesatsen höjas med 3 kronor per ton. Det ger en ökad offentligfinansiell intäkt på knappt 11 miljoner kronor brutto och 8,6 miljoner kronor netto.

Ett alternativt sätt att öka intäkterna från skatterna på avfall är att se över (och begränsa) undantagen i avfallsskatten.

6 Bör ytterligare undantag från avfallsförbränningsskatten införas?

Utredningen ska ta ställning till om det finns behov av att införa ytterligare undantag i avfallsförbränningsskatten för att främja syftet med skatten. I detta kapitel redogörs för och bedöms lämpligheten av ytterligare undantag från avfallsförbränningsskatten. I slutet bedöms även hur föreslaget undantag förhåller sig till EU:s regler om statligt stöd.

6.1 Undantag för avfall som är avsett att inom anläggningen behandlas på annat sätt än förbränning?

Utredningens bedömning: Det bör inte införas något generellt undantag för avfall som förs in till en avfallsförbränningsanläggning eller samförbränningsanläggning för att behandlas på annat sätt än genom förbränning.

Skälen för utredningens bedömning: Fortum Waste Solutions AB har i hemställan till Finansdepartementet¹ bl.a. anført att ett undantag bör göras för avfall som behandlas på annat sätt än genom förbränning. Även Energiföretagen Sverige har vid kontakt med utredningen anført att ett sådant undantag bör införas.

Avfallsförbränningsskatten är, som framgår av avsnitt 3.3, uppbyggd enligt nettobeskattningsmodellen. En nettobeskattningsmodell innebär att allt avfall som förs in till en skattepliktig anlägg-

¹ Dnr Fi2020/01604.

ning beskattas. Skattskyldigheten inträder vid den tidpunkt då avfallet förs in till anläggningen. För det material som förs ut från anläggningen får avdrag göras i deklARATIONEN. Enligt denna modell ska beskattning således ske av den mängd avfall som utgörs av skillnaden mellan det som förs in och det som förs ut från anläggningen. Modellen ger flera fördelar, eftersom den ger incitament till utsortering av avfall som kan återanvändas eller återvinnas genom olika behandlingsmetoder (prop. 2019/20:32 s. 18).

Modellen innebär att allt avfall som förs in till en avfallsförbränningsanläggning eller samförbränningsanläggning beskattas oavsett vad syftet är med att avfallet förs in. Den fysiska avgränsningen av en förbränningsanläggning är relativt snäv (se avsnitt 3.5.3). I en förbränningsanläggning ingår hela anläggningen och det område som hör till anläggningen med samtliga förbränningslinjer, utrymmen, utrustning och system som hör samman med avfallets behandling och allt i anläggningen som hör samman med termisk behandling av avfallet genom oxidering eller genom en förbränningsprocess som följer därefter. Begreppet har även förtydligats i Skatteverkets rättsliga vägledning den 30 april 2021. Till skillnad från vad som gäller för en anläggning som omfattas av lagen (1999:673) om skatt på avfall, förkortad LSA, som ska omfatta varje plats där någon form av hantering av avfall sker och därmed är ett mycket omfattande begrepp. Det innebär att det endast är fråga om en mycket begränsad mängd avfall som kan genomgå annan behandling än förbränning på en avfalls- eller samförbränningsanläggning, till skillnad mot en avfallsanläggning som omfattas av LSA där en stor mängd avfall kan behandlas på annat sätt än genom deponering.

Om ett undantag för avfall som förs in till avfallsförbränningsanläggningen eller samförbränningsanläggningen utan syfte att förbrännas införas, innebär det ett avsteg från nettobeskattningsmodellen. Utredningen anser att det inte är lämpligt att på detta sätt ändra den grundläggande strukturen på beskattningen.

Det utesluter dock inte att vissa behandlingsformer eller visst avfall undantas från beskattning, liknande de undantag som införts i LSA. Men, som tidigare konstaterats, finns det stora skillnader i LSA och lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns, förkortad LSAF. En av de större skillnaderna är, såsom nämnts, att en avfallsanläggning enligt LSA är ett betydligt vidare begrepp än en förbränningsanläggning enligt LSAF. Ytterligare en stor skillnad är att i LSA

likställs även annat material som förs in till anläggningen med avfall och således ska beskattas, förutsatt att det inte omfattas av något undantag. Avfall i LSAF definieras som varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Vad som beskattas enligt LSAF är således betydligt snävare än vad som beskattas enligt LSA. Möjligheterna och behovet av att göra undantag från LSAF är därmed betydligt mindre än från LSA. Det har inte kommit fram att det inom en förbränningsanläggning sker någon annan typ av behandling som inte har ett samband med själva förbränningen och som undantas i LSA t.ex. rötning eller kompostering. Utredningen bedömer sammantaget att det inte är lämpligt att införa ett undantag för avfall som inte är avsett att förbrännas, eftersom det vore ett avsteg från den grundläggande systematiken för beskattning i LSAF.

6.2 Bör undantag införas för avfall som används som processtillsatser?

Förslag: Ett undantag bör införas för kiselhaltigt avfall som används som slaggbildare. Undantaget bör åstadkommas genom en avdragsmöjlighet.

Skälen för utredningens förslag: Vid förbränning av avfall i roterugnar används avfall som kiselhaltiga slaggbildare, dvs. avfallet används som en processtillsats. Detta innebär att kisel tillsätts till processen i form av avfall i stället för jungfruligt material. Det används för att skydda ugnen samt binder tungmetaller i slaggen. I första hand används farligt avfall så som CRT-glas som finns i bildrör och äldre tv-apparater. I andra hand används icke-farligt avfall så som glas, sand och jord. I sista hand används jungfruligt material.² Miljörättsligt ska alla som bedriver en verksamhet hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna att minska de negativa effekterna av avfall och att återvinna avfall (2 kap. 5 § miljöbalken).

När avfall på det här viset används som processtillsats innebär det ett effektivt resursutnyttjande samt att uttaget av jungfruliga resur-

² WSP 2021.

ser kan minska. Det ligger i linje med avfallshierarkin och en sådan användning bör således inte belastas med avfallsförbränningsskatt.

Fortum Waste Solutions AB har anfört³ att ett generellt undantag för processtillsatser som används i stället för jungfruligt material bör införas. Då avfall både behandlas i förbränningsanläggningar och används som processtillsats är ett undantag för processtillsatser förenat med en del gränsdragningsproblematik. En sådan gränsdragningsproblematik leder till många svåra bedömningar och hög grad av rättsosäkerhet. Det medför även en möjlighet att undvika skatt som gör det möjligt att göra en mycket extensiv tolkning av som är en processtillsats. Utredningen gör därför bedömningen att ett generellt undantag inte är lämpligt.

Ett undantag för just kiselhaltigt avfall som används som slaggbildare är dock mer begränsat och avser endast visst avfall som används på ett specifikt sätt. Ett sådant undantag är därför lämpligt att införa. Det är i första hand farligt avfall som används som slaggbildare och farligt avfall är redan undantaget från avfallsförbränningsskatt. Tillämpningen av det förslag som nu läggs fram gäller inte farligt avfall utan endast icke farligt avfall t.ex. glas. Det beror på att avdrag inte får göras för avfall som redan är undantaget från skatteplikt. För rätt till avdrag krävs dock att en bedömning görs av om huvudsyftet med att tillsätta avfallet är att det används som slaggbildare.

Undantaget bör utformas som ett avdrag för att underlätta tillämpningen. Då behöver inte syftet avgöras vid införelsen utan avdragsrätten uppstår när avfallet rent faktiskt används som kiselhaltiga slaggbildare.

³ Fortum Waste Solutions 2021.

6.3 Undantag för vatten i avfall?

Bedömning: Ett undantag för vatten bör inte införas.

Skälen för utredningens bedömning

Avfall som förs in till en förbränningsanläggning beskattas enligt nettobeskattningsmodellen (se avsnitt 3.3). Avfallsförbränning definieras som värmebehandling av avfall genom oxidation eller andra värmebehandlingsprocesser som pyrolys, förgasning eller plasma-process i den utsträckning som ämnena från behandlingen sedan förbränns (5 § LSAF). Det är inte möjligt för vatten att genomgå en sådan process, dvs. vatten kan inte ge någon energi. Detta har lyfts fram som ett argument för att ett undantag för vatten ska införas i avfallsförbränningsskatten. Två olika typer av undantag har föreslagits av branschaktörerna. Det första är ett undantag för pumpbart avfallsvatten och det andra är ett undantag för fukthalten i avfallet.

Avfallsvatten

Inledningsvis konstateras att avfallsförbränningsskatten inte är en skatt på bränsle. Avfallsvatten behandlas i förbränningsanläggningar för att kvittblivas eller för att användas i driften av anläggningen. Att undanta avfallsvatten skulle innebära att skatten inte ger incitament att minska uppkomsten av avfallsvatten. Ett av skattens syften är att styra i enlighet med avfallshierarkin, vilket bl.a. innebär att avfall helst inte ska uppstå, dvs. verka mot att avfallsvatten överhuvudtaget uppstår. Det förhållandet att just avfallsvatten inte kan förbrännas är inte ett argument för att undanta det från avfallsförbränningsskatt, eftersom det inte är ett nödvändigt villkor för beskattning av avfallet att det faktiskt förbränns. Det är även möjligt att annat avfall som förs in till en förbränningsanläggning inte kan förbrännas. Ett eventuellt undantag för pumpbart flytande avfall innebär även att en möjlighet till missbruk uppstår genom att t.ex. slam späds ut för att utgöra vatten och därmed bli skattefritt att förbränna.

Fukthalten i avfall

När det gäller ett undantag för fukthalten i avfall konstateras att det förekommer vatten i mycket varierande omfattning i olika sorters avfall. Det är dock alltså att kategorisera som avfall. Hur mycket vatten som finns i avfallet beror på flera olika faktorer, bl.a. vad avfallet består av och hur det behandlats. Även i avfall som uppfattas som torrt förekommer en viss fukthalt. Mängden fukt eller vatten i samma typ av avfall kan även variera betydligt beroende på hur det hanterats. Det är möjligt att undvika en del av skatten genom att behandla eller torka avfallet innan det förs in. Att just vattnet i avfallet inte kan förbrännas är som tidigare påpekats inte avgörande. Att ge ett generellt undantag för fukthalten som finns i allt avfall som förs in till anläggningen innebär i praktiken en generell sänkning av avfallsförbränningsskatten, eftersom vatten i någon form finns i princip allt avfall. Det är därför sammantaget inte lämpligt att lämna ett förslag på ett undantag för vatten i någon form.

Avdrag för vatten

Utredningen konstaterar även att frågan om avdrag för vatten som lämnar förbränningsanläggningen har tagits upp av branschen. Frågan som har tagits upp är om avdrag för göros för avfall som lämnar anläggningen i olika former. Det avgörande för den bedömningen är om vatten som lämnar anläggningen i form av t.ex. ånga eller som släpps ut till recipient utgör avfall eller ämne som har upphört att vara avfall samt om det förs ut från anläggningen. Skatteverket har ännu inte publicerat något ställningstagande eller vägledning för hur denna bedömning ska göras. Frågan har inte heller prövats av domstol. Utredningen gör därför bedömningen att det inte är lämpligt för utredningen att föregå den rättsliga bedömningen. Det är således inte heller lämpligt för utredningen att nu föreslå ett avdrag för vatten i någon form, eftersom ett sådant undantag skulle kunna påverka den framtida bedömningen av möjligheten till avdrag för vatten.

6.4 Hur förhåller sig det föreslagna undantaget till EU:s regler om statsstöd?

Bedömning: Undantag från skatten för kiselhaltigt avfall som används som slaggbildare utgör inte statsstöd. En anmälan bör dock göras till EU-kommissionen för fullständig visshet.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att ett undantag bör införas för avfall som används som processtillätsor och ersätter jungfruligt material ska införas i avfallsförbränningsskatten.

Utredningen måste då ta ställning till om det föreslagna undantaget är att betrakta som statsstöd. Vad som är att anse som statsstöd framgår av avsnitt 10.6.

Ett undantag från skatt är en åtgärd som ges av en medlemsstat och innebär ett gynnande. Det skattesystem som ska ligga som norm för bedömning av om undantagen utgör statsstöd är i detta fall avfallsförbränningsskatten och stödet ska anses utgå till den skattskyldige, dvs. den som bedriver förbränningsverksamheten.

I avfallsförbränningsskatten finns i dag flertal undantag bl.a. för farligt avfall och undantag för produktion av visst material. Inget av dessa undantag har bedömts utgöra statsstöd. Syftet med undantaget för kiselhaltigt avfall som används som slaggbildare är att gynna materialåtervinning och ett effektivt utnyttjande av avfallet. Det har bedömts ligga i linje med syftet med skatten och följa skattens natur och logik (prop. 2019/20:32).

Syftet med det nu föreslagna undantaget är att avfall ska utnyttjas effektivt och användas i stället för jungfruligt material. Det innebär att det i det närmaste är en fråga om återvinning. Undantaget bedöms därför följa skattens natur och logik. Ett sådant undantag anses därmed inte heller utgöra statsstöd.

En anmälan av det föreslagna undantaget bör dock under alla förhållanden göras till EU-kommissionen.

7 Bör sekundäravfall undantas från avfallsskatten?

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

Det ligger utanför utredningens uppdrag att analysera avfallsskattens miljöstyrande effekt. I det här avsnittet analyseras i stället om ett undantag för sekundäravfall i avfallsskatten skulle kunna främja giftfria kretslopp och återvinning av material och resurser. Utredningen tar ställning till om ett generellt undantag för sekundäravfall borde införas samt om vissa specifika fraktioner sekundäravfall borde undantas från avfallsskatten. Slutligen görs en bedömning av om de undantag som utredningen föreslår utgör statsstöd.

7.1 Avfallsskattens påverkan på valet av behandlingsmetod

Efterfrågan på deponering som avfallshanteringstjänst för uppkommet avfall beror dels på kostnaderna (mottagningsavgifterna), dels på andra styrmedel, framför allt förbud och regleringar. Avfallsskatten syftar till att styra avfall från deponering mot andra sätt att hantera avfall i enlighet med avfallshierarkin. Bortskaffande av avfall är det sista steget i avfallshierarkin och att deponera avfall innebär att det inte nyttiggörs. Deponering utgör därför endast en kostnad för den som genererat avfallet. Hur och vad som får deponeras är reglerat i deponiförordningen (2001:512), se avsnitt 10.4. Regleringarna för deponering syftar till en miljösäker hantering. Enligt Konjunkturinstitutet har de även gett genomslag i form av differentierade mottagningsavgifter. Högre avgifter tas således ut vid deponering av

avfall för vilket det krävs omfattande åtgärder i form av täcknings-
skikt och läckagebarriärer.¹

Avfallsskatten fördyrar deponering för de avfallslag som omfattas av skatten. Avfallslag och behandlingsmetoder där regeringen bedömt att det inte finns några miljömässigt bättre alternativ till deponering eller möjligheter att minska avfallsmängderna är skattebefriade. Visst avfall som i realiteten inte utgör deponerat avfall, men som ändå skulle omfattas av skatten till följd av nettodeponimetoden är även undantaget. Det innebär att lagen (1999:673) om skatt på avfall, förkortad LSA, innehåller ett flertal undantag och möjligheter till avdrag från skatten, se avsnitt 3.2. Avdrag medges från avfallsskatt för bl.a. avfall som har använts för konstruktionsarbeten, eller för att åstadkomma en miljösäker deponering eller sluttäckning. För flera avfallsfraktioner är det alltså möjligt att använda avfallet i anläggningsarbeten eller för deponitäckning i stället för att deponera det. Det innebär att avfallet i många fall inte belastas med skatt, vilket är en central del för utredningens analyser av undantag för specifika fraktioner. Att använda avfall som konstruktionsmaterial eller deponitäckning räknas som återvinning, men är inte detsamma som materialåtervinning, det är ett steg under i avfallshierarkin (se avsnitt 3.1). Enligt IVL är det dessutom en återvinningsmetod med låg efterfrågan och där miljönyttan kan vara låg.² I Naturvårdsverkets handbok för återvinning av avfall i anläggningsarbeten påtalas risken för att användning av avfall som konstruktionsmaterial kan vara ett sätt att bortskaffa avfall om onödigt mycket avfall används och avfallet inte fyller någon funktion.³

¹ Konjunkturinstitutet 2016.

² IVL 2013.

³ Naturvårdsverket 2010.

7.2 Främjar ett generellt undantag för sekundäravfall giftfria kretslopp och återvinning av material och resurser?

Bedömning: Ett generellt undantag för sekundäravfall i lagen om skatt på avfall främjar inte giftfria kretslopp och återvinning av material och resurser. Ett generellt undantag för sekundäravfall i lagen om skatt på avfall bör inte införas.

Skälen för utredningens bedömning: Eftersom skatten på avfall fördyrar deponering ger den incitament för att minska uppkomsten av avfall som lämnas till deponi. Att sekundäravfall beskattas fördyrar utsortering och materialåtervinning, men sammantaget gynnas materialåtervinning relativt deponering då skatten genom att fördyra deponering ger incitament för att söka eller utveckla alternativa behandlingsmetoder. Att skatten omfattar sekundäravfall ger alltså materialåtervinnarna incitament att minska mängden sekundäravfall. Detta ligger i linje med avfallshierarkin och syftet bakom avfallsskatten. Ett generellt undantag för sekundäravfall från avfallsskatt skulle därför inte främja giftfria kretslopp och återvinning av material och resurser. Det finns därmed inte några styrningsmässiga skäl för att införa ett sådant undantag. Det bör därför inte införas. Det finns även risk för att ett sådant undantag skulle skapa en skattedriven marknad för ineffektiv återvinning och sortering.

7.3 Finns det skäl för att medge undantag för vissa specifika avfallsfraktioner?

Att ett generellt undantag för sekundäravfall inte är motiverat innebär inte att det inte finns skäl att analysera vissa specifika avfallsfraktioner. I det här avsnittet analyserar utredningen därför de avfallsfraktioner som beskrivits i WSP:s underlagsrapport samt de avfallsfraktioner som branschorganisationer och enskilda företag uppmärksammat utredningen på.

7.3.1 Presskakor från rening av filtersand

Förslag: Ett undantag för sekundäravfall i form av presskakor från materialåtervinning av filtersand bör införas.

Skälen för utredningens förslag: Vid vattenverk används olika typer av filtermedia vid rening av vatten för dricksvattenproduktion. Filtermedia kan bestå av t.ex. aktivt kol, keramiska kulor, organiska granuler eller sand. Sand från naturgrustäkter är ett vanligt filtermedia. Det finns två typer av filtersand, snabbfilter och långsamfilter. Snabbfilter rengörs redan i dag kontinuerligt på vattenverken. Långsamverkande filter byts med jämna mellanrum ut i stället för att rengöras. Den uttjänta sanden förvaras inom vattenreningsverkets område och det är endast om det skett något missöde, och föroreningar kommit in i verket som sanden deponeras. Förorenad sand är skattepliktig enligt LSA och beskattas när den förs in på avfallsanläggningen, den används dock ofta som konstruktionsändamål och är då skattebefriad. Det är möjligt att tvätta och återanvända förorenad sand som använts som filtermedia. Den ersätter då jungfrulig sand. Som rest från reningsprocessen uppstår en presskaka bestående av de föroreningar som avlägsnats från sanden. Presskakorna består alltså av föroreningar som samlats i filtermediet och måste deponeras. Deponeringen är skattepliktig. I Sverige förekommer det inte i dag rening av långsamverkande filter, medan det är vanligt i andra europeiska länder.

Genom att använda filtersand som inte renats för konstruktionsändamål eller genom att den förvaras hos vattenverken kan sanden hanteras utan att belastas av avfallsskatt. Vid rening av sanden uppstår presskakor som inte kan hanteras på annat sätt än deponering. Deponering av presskakor omfattas av avfallsskatten och därmed fördyrar skatten den hypotetiska reningsprocessen. Detta missgynnar rening och återanvändning av sanden relativt andra, skattefria, sätt att hantera avfallet. De alternativa användningsområdena för filtersanden kräver inte deponering, men är lägre rankade enligt avfallshierarkin då de klassas som återvinning. Det är därför motiverat att undanta presskakor från avfallsskatt för att främja giftfria kretslopp och återvinning av material och resurser.

Ett alternativt sätt att motverka den här snedvridningen vore att inte tillåta sand från filtermedia att användas som material för kon-

struktionsändamål eller deponitäckning. Eftersom en sådan lösning ligger utanför utredningens uppdrag har detta inte analyserats vidare.

Ett undantag för presskakor skulle göra återvunnen sand mer konkurrenskraftig i förhållande till jungfrulig sand, vilket på sikt skulle kunna leda till att återvunnen sand ersätter jungfrulig sand. Avfallsskatten uppges också vara ett avgörande skäl till att det i dag är mer lönsamt att använda jungfrulig sand än renad sand.⁴

Presskakorna består i huvudsak av föroreningar och det finns inte några möjligheter att utvinna ytterligare resurser ur dem.⁵ Utredningen kan därför inte se något bärande skäl mot att införa ett undantag från beskattning för presskakor. För att främja giftfria kretslopp och återvinning av material bör därför ett sådant undantag införas. Det ligger även i linje med de undantag som redan finns i 11 § LSA som rör avfall där det inte finns några miljömässiga tekniker att föredra framför deponering. En undantagsmöjlighet för presskakor bör således införas som en avdragsmöjlighet i 11 § LSA.

För att ett sådant undantag ska kunna införas behöver även en statsstödsbedömning göras, vilket utredningen återkommer till nedan i avsnitt 7.5.

7.3.2 Flygaska från energiutvinning ur avfall

Bedömning: Ett undantag för flygaska bör inte införas.

Skälen för utredningens bedömning: Flygaska är en rest från förbränning och består av de fasta ämnen som avskiljs vid rökgasrening. Det uppkommer cirka 300 000 ton flygaska om året i Sverige. Det är möjligt att återvinna salter och olika typer av metaller ur flygaskan. I dag förekommer dock inte denna typ av återvinning i Sverige, men enligt aktörer från näringslivet har återvinningsmetoder för flygaska börjat växa fram. Det är dock mer kostsamt jämfört med deponering. I dag deponeras flygaska och belastas med avfallsskatt. Enligt WSP:s underlagsrapport⁶ exporteras cirka hälften av den i Sverige uppkomna flygaskan till Norge för att deponeras där och belastas därmed inte av avfallsskatt. Detta eftersom Norge inte har någon skatt på flyg-

⁴ WSP 2021.

⁵ WSP 2021.

⁶ WSP 2021.

aska som deponeras. Enligt intervjuobjekt i WSP:s underlagsrapport⁷ är möjligheterna att övervältra skatten till avfallslämnare begränsade på grund av befintliga avtal. De menar därför att skatten slår direkt mot återvinningsaktören. Det förhållandet att deponering av flygaska är skattebefriad i Norge är i sig inget skäl att undanta flygaskan från avfallsskatt i Sverige, i synnerhet som hälften av askan faktiskt deponeras i Sverige. Tidigare har Naturvårdsverket bedömt att den flygaska som exporterats till Norge för att där genomgå en förbehandlingsprocess för att neutralisera eller stabilisera annat avfall genomgår ett återvinningsförfarande. Naturvårdsverket betraktar dock sedan oktober 2021 denna process som ett bortskaffande och då krävs en särskild motivering till varför avfallet ska skickas dit för bortskaffande. Att komma till rätta med att avfall exporteras ligger utanför utredningens uppdrag, men det kan noteras att det t.ex. förekommer att länder beskattar avfall som exporteras i ett visst syfte.⁸ Att flygaska omfattas av LSA motverkar inte materialåtervinning. Skatten blir inte högre för att avfallet materialåtervinns, tvärtom leder återvinning till att mindre mängder deponeras och därmed att mindre skatt behöver betalas. Avfallsskatten har funnit sedan år 2000 och flygaskan har sedan dess omfattats av skatten, dvs. långt innan några återvinningsmetoder var påtänkta. Att avtalen inte omförhandlats sedan införandet är inte troligt. Utredningen menar därför, till skillnad från vad som framförs i underlagsrapporten, att avfallsmottagarna alltså bör ha haft, och fortsatt har, möjligheter att övervältra skatten på avfallslämnarna.

Det finns således inte några skäl att undanta flygaska från avfallsskatten.

⁷ WSP 2021.

⁸ SOU 2017:83.

7.3.3 Sekundäravfall från materialåtervinning ur slaggrus

Bedömning: Ett undantag för sekundäravfall från materialåtervinning av slaggrus skulle kunna främja giftfria kretslopp och återvinning av material och resurser. Ett undantag för sekundäravfall från materialåtervinning av slaggrus bör dock inte införas på grund av att de positiva effekterna inte överväger den rättsosäkerhet ett sådant undantag medför.

Skälen för utredningens bedömning: Slaggrus är en annan restprodukt från förbränning. Från förbränning uppkommer bottenaska som huvudsakligen består av aska och obrännbart material som metall, glas och sand. Ur bottenaskan återvinns cirka 5–10 procent av materialet i form av metaller. Efter sortering och lagring i cirka sex månader kallas det (inom branschen) som återstår av bottenaskan, för slaggrus. Det uppkommer omkring 1 200 000 ton slaggrus per år i Sverige. Slaggruset används i dag som konstruktionsmaterial och täckmaterial för deponier och belastas därmed inte av avfallsskatt.

I slaggruset finns metaller som teoretiskt skulle kunna materialåtervinnas, men att investera i sådana processer och tekniker är inte företagsekonomiskt lönsamt. För att kunna återvinna mer metaller ur slaggruset behöver det brytas ned till finare fraktioner. Enligt Ragn-Sells krävs att de kvarstående resterna deponeras, eftersom det inte längre kan användas som konstruktionsmaterial, vilket innebär att resterna belastas av avfallsskatt.

För en hypotetisk materialåtervinnare som återvinner metaller ur gruset är möjligheterna till övervältring av skattekostnaden begränsade givet att tekniken inte är företagsekonomiskt lönsam. Återvinnarna är pristagare på marknaderna för återvunnet material och på behandlingsmarknaden finns fortsatt konkurrens med dagens skattefria användning av slaggruset. Avfallsskatten missgynnar därmed ytterligare återvinning ur slaggruset relativt den skattefria hanteringen. Den skattefria användning som konstruktionsmaterial utgör som konstaterats i avsnitt 7.1 ett steg längre ner i avfallshierarkin. Det kan därmed anses utgöra ett hinder för materialåtervinning och cirkulär ekonomi, även om det är osäkert om röjandet av detta hinder skulle leda till att avfallsbehandlare började återvinna resurser ur slaggrus. Även om ett undantag från avfallsskatten inte per auto-

matik kommer att innebära att materialåtervinning ur slaggrus påbörjas är det ändå ett hinder som bör undanröjas.

Givet att skatten på avfall utgör ett hinder för materialåtervinning är det styrningsmässigt motiverat att undanta resterna från återvinning ur slaggrus från avfallsskatt. Ett alternativt sätt att motverka snedvridningen, så att kostnaden för avfallsskatt skulle kunna övervältras på behandlingsavgifterna, är att inte tillåta slaggrus att användas som material för konstruktionsändamål eller deponitäckning. Då detta ligger utanför utredningens uppdrag har utredningen inte gått vidare med att analysera en sådan lösning. Skulle en förändring göras av tillåtligheten av vad slaggrus får användas till behöver ett nytt övervägande göras av om det är lämpligt att införa ett undantag för rester av materialåtervinning ur slaggrus.

Om metaller ur slaggrus återvinns kan det innebära positiva klimat- och miljöeffekter, eftersom återvunna metaller skulle kunna användas i stället för jungfruliga metaller. Det ligger i linje med avfallshierarkin. Ur ett styrningsperspektiv skulle det därför vara motiverat att införa ett undantag från skatten för sekundäravfall från materialåtervinning av slaggrus.

Det finns dock ett flertal svårigheter med att utforma ett träffsäkert undantag utan möjligheter till att undantaget missbrukas. Om ett undantag skulle införas är det lämpligt att det införs som en ny avdragsmöjlighet i 11 § LSA. Det skulle då kunna utformas som en möjlighet att göra avdrag för rester från materialåtervinning av slaggrus som inte kan återvinnas. Vad som utgör materialåtervinning och återvinning framgår av avfallshierarkin. De övriga rekvisiten i undantaget är dock svårtillämpliga, eftersom de innehåller begrepp som är svåra att definiera och inte finns sedan tidigare inom miljörätten.

Undantaget skulle behöva utformas för att särskilja denna typ av materialåtervinning ur slaggrus från materialåtervinning av metaller från t.ex. bottenaska som redan sker i dag, eller annan materialåtervinning. Då krävs en definition av vad slaggrus är. Någon legaldefinition finns inte i dag. Slaggrus är, som framgår ovan, ett begrepp som ofta används av branschen. Att i skattelagstiftning införa helt nya begrepp som saknar förankring i övrig miljölagstiftning bedömer utredningen som en möjlighet som endast bör användas ytterst sparsamt, eftersom det riskerar att leda till svåra gränsdragningar.

Eftersom det inte i dag förekommer att materialåtervinning sker ur slaggrus på det här sättet är det även svårt att avgöra om det inte är möjligt att på något sätt återvinna delar av resterna på det sätt som i dag görs med slaggrus. Den bedömningen är svårare att göra när det gäller dessa rester än för presskakorna (avsnitt 7.3.1), eftersom presskakorna till övervägande del består av föroreningar som inte bör cirkuleras i samhället. Det är därför nödvändigt med ett rekvisit för att undantaget ska få tillämpas som innebär att resterna inte skulle vara möjliga att återvinna. Ett sådant rekvisit skulle medföra stora svårigheter att tillämpa både för de skattskyldiga och för Skatteverket. Det ställer t.ex. krav på en bedömning av om en återvinning inte ska vara möjlig redan i dag eller om det inte heller ska vara möjligt i framtiden samt vilka åtgärder som kan krävas för att återvinning ska vara möjlig. Det är inte lämpligt att ålägga Skatteverket att göra sådana komplicerade miljömässiga bedömningar för att avgöra om ett avdrag från skatt ska kunna ges.

En annan möjlighet skulle kunna vara att inte ha med ett rekvisit om att resterna inte får gå att återvinna. Det skulle dock öppna upp för missbruk av undantaget och skattefria deponering av rester och en skattedriven marknad för ineffektiv materialåtervinning av slaggrus.

Sammantaget anser därför utredningen att ett undantag för sekundäravfall från materialåtervinning av slaggrus skulle medföra komplicerade gränsdragningar, vara svårt att tillämpa och öka administrationen, framför allt för myndigheterna. Med hänsyn härtill kan utredningen inte finna tillräckliga skäl som uppväger den rättsosäkerhet som ett undantag skulle innebära.

7.4 Bör ett tidsbegränsat undantag införas för vissa fraktioner?

Bedömning: Ett tidsbegränsat undantag skulle möjligen kunna främja giftfria kretslopp och återvinning av material och resurser. Ett sådant undantag bör dock inte införas på grund av att de positiva effekterna inte överväger den rättsosäkerhet och det administrativa merarbete ett sådant undantag skulle medföra.

Skälen för utredningens förslag: Ragn-Sells har vid möten med utredningen föreslagit att en lösning på vissa av de problem som avfallsskatten medför vore att införa ett tidsbegränsat specifikt undantag för deponering av visst avfall t.ex. slaggrus. Enligt Ragn-Sells skulle det gynna utvecklingen och möjligheten att investera i materialåtervinning i stället för att skattefri kvittblivningsåtervinning konkurrerar ut bättre hantering av avfall. WSP tar upp en sådan möjlighet för slaggrus i underlagsrapporten och anför att ett sådant tidsbegränsat undantag skulle kunna öka materialåtervinningen ur slaggrus. Ett tidsbegränsat undantag skulle innebära att slaggruset kunde lagras under en längre tid än tre år utan att belastas med avfallsskatt. Om slaggruset deponeras möjliggör det framtida återvinning med mer utvecklad teknik då avfallet ligger samlat, eftersom återvinningsförsök inte är möjligt när slaggruset spritts som täckning eller använts i konstruktioner. I WSP:s rapport framkommer att lagring är en bättre hantering än dagens användning som täckmaterial.

Det tidsbegränsade undantaget skulle fungera på det sätt att den skattskyldige ansöker om ett tidsbegränsat undantag från avfallsskatt för slaggrus och ett sådant undantag prövas av myndigheten. När tiden för undantaget går mot sitt slut kan en ny ansökan med efterföljande prövning göras.

En möjlighet till tidsbegränsade undantag från avfallsskatten är problematiskt ur ett rättssäkerhetsperspektiv och skulle medföra flera komplicerade och svåra gränsdragningar. Det skulle också innebära en ökad administrativ börda för myndigheterna. För att kunna införa och tillämpa ett sådant undantag måste kontinuerliga bedömningar göras av möjligheterna till teknisk utveckling. Sådana bedömningar är givetvis mycket vanskliga att göra och det synes olämpligt att lägga sådana bedömningar till grund för möjligheterna att få tidsbegränsade undantag från beskattningen, vilket ytterst vore att betrakta som ett slags skattekrediter. Redan i dag kan avfall lagras på en anläggning som omfattas av avfallsskatten och när det därefter förs ut från anläggningen så kan avdrag göras eller återbetalning ske om anläggningen upphört att vara en anläggning som omfattas av avfallsskatten.

Ska ytterligare undantag införas från avfallsskatten krävs att de motiveras av explicita krav på styrning eller av samhällsekonomiska effektivitetsskäl som väger tyngre än rättssäkerhetsproblematiken

och de administrativa kostnaderna. Sammantaget anser utredningen att det inte vare sig är lämpligt eller praktiskt genomförbart att införa en möjlighet till ett tidsbegränsat undantag.

7.5 Hur förhåller sig det föreslagna undantaget till EU:s regler om statsstöd?

Bedömning: Undantag för sekundäravfall i form av presskakor från materialåtervinning av filtersand utgör inte statsstöd. En anmälan bör dock göras till EU-kommissionen.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har föreslagit ett undantag från beskattningen bör införas i avfallsskatten i form av en avdragsmöjlighet för sekundäravfall i form av presskakor. Kommissionen har i sitt beslut den 25 maj 2004 (NN 161/2003) bedömt att de nuvarande skattebefrielseerna i LSA följer avfallsskattesystemet natur och logik och att dessa därmed inte utgår statligt stöd enligt artikel 87 i EG-fördraget. Den bestämmelsen motsvaras av artikel 107 i EUF-fördraget.

Den första fråga utredningen behöver ta ställning till är om undantagen utgör statsstöd. Regelverket kring detta redovisas i avsnitt 10.6.

Ett undantag från skatt är en åtgärd som ges av en medlemsstat och innebär ett gynnande. Det skattesystem som ska utgöra norm för bedömning av om undantagen utgör statsstöd är i det här fallet avfallsskatten.

De nuvarande skattebefrielseerna är tillämpliga även på sekundäravfall från materialåtervinning om sekundäravfallet utgörs av sådant avfall som anges i de aktuella bestämmelserna i LSA. Ett visst avfallslag behandlas lika i fråga om undantag oavsett om det är ett sekundäravfall eller inte. Ett generellt undantag för sekundäravfall skulle innebära att ett avfallslag behandlas olika beroende på omständigheterna. Ett sådant generellt undantag för sekundäravfall vore således att anse som ett otillbörligt gynnande och utgör statsstöd.

Är det frågan om ett undantag för visst sekundäravfall måste en bedömning göras av om ett undantag för det specifika sekundäravfallet innebär en selektivitet. I statsstödsbeslutet ansågs att det för

vissa typer av avfall inte fanns några tekniker som miljömässigt var att föredra framför deponering. Därför ansåg EU-kommissionen att avdragen som gavs för avfallet ingick i systemets natur och logik. Avdragen ansågs därmed inte utgöra statsstöd. Om det inte finns några tekniska möjligheter som miljömässigt är att föredra framför deponering för ett visst sekundäravfall behöver inte ett undantag för detta vara att anse som statsstöd.

När det gäller presskakor, dvs. sekundäravfall från rening av filter-sand, består de av föroreningar och det finns ingen ytterligare råvara att utvinna ur dem.⁹ Det finns därmed inte något bättre alternativ än deponering. Till skillnad från ett generellt undantag rör det även ett specifikt avfall som uppstår vid en viss process och liknar det avfall som redan undantas enligt 11 § LSA. Ett undantag för presskakor innebär inte heller att samma avfall behandlas olika beroende på processen det har genomgått utan det är en specifik typ av avfall som undantas. Ett undantag för presskakor följer således skattens natur och logik och är därför inte att anse som ett statsstöd. För fullständig visshet bör dock en anmälan göras till EU-kommissionen innan ett undantag införs.

7.6 Behov av en bredare översyn

Utredningen har i enlighet med kommittédirektiven analyserat behovet av och lämnat förslag om undantag för visst sekundäravfall i avfallsskatten för att främja giftfria kretslopp och återvinning av material och resurser. Utredningen vill dock inskräpa att en bredare översyn av avfallsskatten är motiverad för att se över skattens verkningfullhet och samhällsekonomiska effektivitet.

Avfallsskattens miljöstyrande effekt har diskuterats i flera olika sammanhang. Naturvårdsverket gjorde 2013¹⁰ en översyn av avfallsskatten där man konstaterade att deponeringsförbuden är styrande för hantering av avfall. Konjunkturinstitutet skriver sin i årsrapport från 2016¹¹ att trenderna för deponering av skattepliktigt respektive icke-skattepliktigt avfall indikerar att avfallsskatten visst kan ha påverkat valet av behandlingsmetod. Man konstaterar vidare att skattens miljöstyrande effekt skulle stärkas om vissa undantag begränsades.

⁹ WSP 2021.

¹⁰ Naturvårdsverket och Skatteverket 2013.

¹¹ Konjunkturinstitutet 2016.

Avfall Sverige skriver i sin analys av avfallsskatten¹² att skattens samhällsekonomiska nytta är negativ. I rapportförfattarnas kommentar konstateras dessutom att en effekt av skatten är att avfall används för konstruktion i stället för att läggas på deponi, trots att detta inte är en miljömässigt bättre hantering av avfallet. Givet diskussionen om avfallsskattens verkningsfullhet och effektivitet anser utredningen att det finns starka skäl att överväga en generell översyn eller utvärdering i stället för att titta på undantag för enskilda fraktioner.

¹² Avfall Sverige 2019.

8 Bör ett undantag införas för att undvika dubbelbeskattning?

I utredningens uppdrag ingår att utreda risken för att samma avfall beskattas två gånger. Utredningen ska inledningsvis undersöka om det förekommer att skatt tas ut mer än en gång för samma skattepliktiga händelse. Om det förekommer ska utredningen ta ställning till om det är lämpligt att ändra gällande regler för att undvika detta. Utredningen ska även lämna nödvändiga författningsförslag och analysera hur förslaget förhåller sig till EU-rätten, framför allt bestämmelserna om statsstöd.

I direktiven påpekas att det i avfallsförbränningskatten ges en möjlighet till skatteavdrag för avfall, ämne eller material som upphört att vara avfall när det förs ut från förbränningsanläggningen. På så sätt undviks att askan från förbränningen belastas med både avfallsskatt och avfallsförbränningskatt när askan från avfallsförbränningen även blir skattepliktig enligt lagen (1999:673) om skatt på avfall, förkortad LSA. Energiföretagen Sverige har i en hemställan¹ anført att det finns anläggningar som både omfattas av LSA och är en avfalls- eller samförbränningsanläggning. Det kan i sådana fall finnas en risk för att avfallet beskattas enligt såväl lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns, förkortad LSAF, som LSA.

För att ta reda på om det förekommer att skatt tas ut mer än en gång för samma skattepliktiga händelse har utredningen skickat en enkät till branschorganisationerna Avfall Sverige, Energiföretagen Sverige och Svenskt Näringsliv (se bilaga 3), vilka i sin tur vidarebefordrat enkäten till medlemmar i respektive organisation. Nedanstående analys och bedömning är baserad på de svar som lämnats in till utredningen, den hearing som hållits samt de möten utredningen haft med aktörer i branschen.

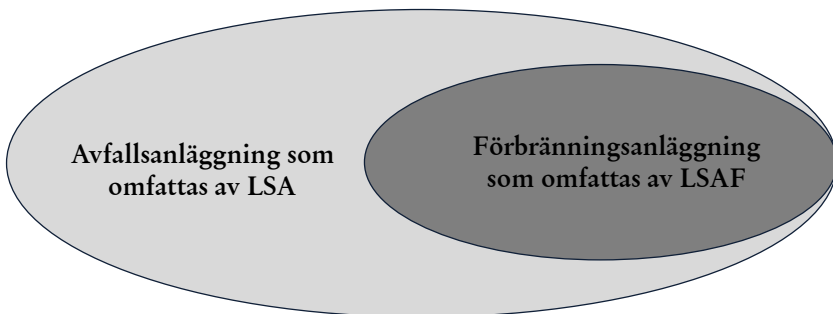
¹ Energiföretagen Sverige 2021.

8.1 Förekommer det att skatt tas ut mer än en gång för samma skattepliktiga händelse?

Bedömning: Det förekommer inte att skatt tas ut mer än en gång för samma skattepliktiga händelse.

Skälen för utredningens bedömning: Anläggningsbegreppet i LSA är vidare än begreppet förbränningsanläggning i LSAF. Hur de olika typerna av anläggningar definieras beskrivs i avsnitt 3.5. I vissa fall kan en anläggning som omfattas av LSA även innefatta en förbränningsanläggning som omfattas av LSAF. Förbränningsanläggningen utgör då en del av avfallsanläggningen som omfattas av LSA. Nedan beskrivs sådana anläggningar (se figur 8.1). Det är endast i sådana anläggningar som det är teoretiskt möjligt att skatt tas ut mer än en gång för samma skattepliktiga händelse.

Figur 8.1 Anläggningsbegrepp



Skyldighet att betala avfallsskatt uppstår enligt huvudregeln när avfall förs in på en avfallsanläggning som omfattas av LSA, dvs. när det förs in i den ljusgrå ovalen i figur 8.1. Skyldighet att betala avfallsförbränningskatt uppstår när avfallet förs in på en förbränningsanläggning som omfattas av LSAF, illustrerat av den mindre mörkgrå ovalen i samma figur. Det innebär att det är olika händelser som utlöser skattskyldighet.

Frågan utredningen har att ta ställning till är om en situation kan uppstå där avfall förs in direkt till en förbränningsanläggning som omfattas av LSAF som ligger inom en avfallsanläggning som om-

fattas av LSA. Det skulle då kunna medföra att samma händelse utlöser skatteplikt enligt såväl LSA som LSAF. Avfall som förs in till en avfallsanläggning i syfte att förbrännas är dock undantaget från avfallsskatt (6 § första stycket 2 b LSA). Det innebär generellt att endast avfallsförbränningsskatt betalas när avfallet samtidigt förs in till båda anläggningarna. Den enkät som utredningen skickat ut (*bilaga 3*) visar inte heller att det i praktiken skulle finnas exempel på när avfallsförbränningsskatt och avfallsskatt betalas för samma skattepliktiga händelse. Utredningen drar därför slutsatsen att det inte förekommer att avfallsskatt och avfallsförbränningsskatt tas ut för samma skattepliktiga händelse.

8.2 Samma avfall belastas med både avfallsskatt och avfallsförbränningsskatt

Bedömning: Det kan förekomma att samma avfall beskattas enligt såväl lagen om skatt på avfall som lagen om skatt på avfall som förbränns vid vissa anläggningar.

Skälen för utredningens bedömning: Som konstaterats i avsnitt 8.1 ovan förekommer det inte att skatt tas ut mer än en gång för samma skattepliktiga händelse. Det kan dock förekomma att samma avfallsfraktion på vissa anläggningar beskattas enligt både LSA och LSAF.

Den situationen kan uppstå vid vissa anläggningar när avfall förs in till en avfallsanläggning som omfattas av LSA utan att syftet är att det ska förbrännas direkt, t.ex. när avfallet först ska sorteras och det inte är klarlagt hur stor del som faktiskt ska förbrännas vid införseln. Undantaget från avfallsskatt för avfall som förbränns i 6 § första stycket 2 b LSA är då inte tillämpligt och avfallet beskattas enligt LSA (jfr Kamrättens i Sundsvall dom den 20 april 2016 i mål nr 20-16). Det avfall som blir kvar efter sorteringen och som ska förbrännas belastas med avfallsförbränningsskatt när det förs in till förbränningsanläggningen som ligger inom avfallsanläggningen. Någon rätt till avdrag enligt LSA uppstår inte, eftersom avfallet inte lämnar anläggningen, dvs. avfallet förs från den ljusgrå ovalen till den mörkgrå ovalen i figur 8.1. Det avfall som förs in till avfallsförbränningsanläggningen belastas därmed både med avfallsskatt och avfallsförbränningsskatt. För den del av avfallet som förs ut från anläggningen

som omfattas av LSA efter sortering för att exempelvis materialåtervinnas, får avdrag göras enligt LSA.

För att åskådliggöra vilka effekter detta medför beskrivs nedan den skattemässiga konsekvensen av om 100 ton osorterat avfall, som först ska sorteras och därefter ska en del av avfallet förbrännas, förs in till en anläggning som omfattas av LSA och där även en förbränningsanläggning som omfattas av LSAF ligger inom anläggningen dvs. när det rör sig om sammanslagna anläggningar i ett skattemässigt perspektiv. Det jämförs med situationen om det i stället är fråga om en anläggning som omfattas av LSA och en separat anläggning som omfattas av LSAF. Skattesatsen för avfallsskatten är i exemplet 573 kronor per ton och avfallsförbränningsskattesatsen är 125 kronor per ton avfall.

Tabell 8.1 Skattekonsekvenser

	Separata anläggningar	Sammanlagda anläggningar
100 ton osorterat avfall förs in på anläggningen	+ 57 300 kronor	+57 300 kronor
50 ton avfall förs ut från anläggningen	- 28 650 kronor	- 28 650 kronor
50 ton avfall förs in på avfallsförbränningsanläggningen ¹	- 28 650 kronor	0 kronor
Avfallsskatt	0 kronor	28 650 kronor
Avfallsförbränningskatt		
50 ton avfall förs in på förbränningsanläggningen	+ 6 250 kronor	+ 6 250 kronor
10 ton aska förs ut från förbränningsanläggningen	- 1 250 kronor	- 1 250 kronor
Avfallsförbränningskatt	5 000 kronor	5 000 kronor
Avfallsskatt		
10 ton aska för in till avfallsanläggningen för att deponeras	+ 5 730 kronor	0 kronor
Avfallsskatt	5 730 kronor	0 kronor
Total skattekostnad	10 730 kronor	33 650 kronor

¹ På en separat anläggning får avdrag göras för att avfall förs ut från avfallsanläggningen. På en sammanslagen anläggning får avdrag inte göras för att avfallet inte förs ut från avfallsanläggningen.

Skillnaden mellan de olika alternativen i exemplet är 22 920 kronor högre skatt när osorterat avfall sorterat på en anläggning där förbränningsanläggningen ligger inom en anläggning som omfattas av LSA. Avfallsförbränningskatten är densamma mellan de olika alternativen, men avfallsskatten är högre när anläggningarna är sammanslagda. I exemplet är skillnaden att avdrag får göras när avfall efter sortering förs ut från avfallsanläggningen som omfattas av LSA för att förbrännas, men inte när avfallet förbränns inom samma anläggning, eftersom avfallet som ska förbrännas inte förs ut från avfallsanläggningen. Denna skillnad är inte beroende av att skatt tas ut för samma avfall två gånger utan beror på hur LSA är konstruerad.

Det finns redan regler i LSA som ska förhindra att avfall som förbränns belastats med avfallsskatt. Det innebär i allmänhet att när avfall förs in på en sammanslagen anläggning för att förbrännas inom

anläggningen belastas avfallet med avfallsförbränningsskatt, men inte avfallsskatt (1 § LSAF och 6 § andra stycket 2 b LSA). För resterna som i huvudsak består av askor ska dock avfallsskatt betalas (6 § tredje stycket och 8 § 3 LSA) och avdrag från avfallsförbränningsskatten får göras för askorna när de förs ut från förbränningensanläggningen (14 § LSAF).

Anledningen till att undantaget i 6 § andra stycket 2 b LSA inte alltid går att använda sig av är att den som bedriver verksamheten vid införseln av avfallet, dvs. när skattskyldigheten inträder, inte vet hur stor del som är avsedd att förbrännas. Det kan ske när sortering sker inom avfallsanläggningen. Det är dock i grunden inte ett problem som är isolerat till avfall som förbränns, utan kan finnas för flera olika behandlingsalternativ t.ex. när avfall förbehandlas för att därefter behandlas genom kompostering eller rötning inom en avfallsanläggning. Undantaget för rötning i 6 § första stycket 2 a är då inte heller tillämpbart och avfallet belastas med avfallsskatt, trots att det inte deponeras. Detta är en effekt av nettodeponimetoden. Det innebär att anläggningar som omfattas av LSA, men också bedriver annan avfallshantering kan missgynnas.

Problemet med att anläggningar som omfattas av LSA, men också bedriver annan avfallshantering i vissa fall missgynnas diskuterades redan vid införandet av avfallsskatten då bedömningen gjordes att det inte var motiverat med särregler för att kompensera vissa konkurrensnedvridningar. Då hänvisades även till möjligheten att ha separata tillstånd för verksamheten (prop. 1998/99:84). Problematiken kan således i många fall lösas på annat sätt än genom en ändring av skattelagstiftningen. Avsikten har dock varit att den föreslagna avfallsskatten endast ska belasta avfall som deponeras, men eftersom nettobeskattningsmetoden medför praktiska fördelar bedömde regeringen att det var en lämpligare metod som var administrativt enkel. Redan vid införandet konstaterades således att nettodeponimetoden innebar vissa problem. För att lösa dessa problem infördes undantag från avfallsskatten för viss behandling. I förarbetena angavs att t.ex. behandlingsformer med stora viktförluster var särskilt problematiska. Avfall som förs in i syfte att genomgå vissa behandlingar undantogs, t.ex. förbränning, kompostering och rötning. Skälet var att inte missgynna anläggningar som bedriver såväl deponering som annan behandling (prop. 1998/98:84 s. 55). Redan den 1 januari 2001 infördes ytterligare undantag i 6 § i LSA (SFS 2000:1429, Prop. 2000/01:31,

bet. 2000/01:SkU11 och 2000/01:SkU13 rskr. 2000/01:129). Netto-deponimetoden är således utgångspunkten för LSA, men undantag från skatt i olika former har tidigare införts för att avhjälpa de problem som den metoden medför när nya problem uppmärksammas.

När avfall förs in på en avfalls- eller samförbränningsanläggning belastas det med avfallförbränningskatt. När avfall, eller ämne eller föremål som har upphört att vara avfall därefter förs ut från förbränningsanläggningen får avdrag göras för detta (14 § LSAF). När avdrag görs belastas avfallet eller det ämne eller föremål som upphört att vara avfall inte längre med avfallförbränningskatt. Det som oftast är aktuellt att göra avdrag för är askor som uppstår efter förbränning. Askorna förs därefter ofta in till en anläggning som omfattas av LSA för att deponeras och belastas då med avfallsskatt. Någon dubbelbeskattning borde därför inte uppstå när det gäller askan. I enkäten har dock flera företag uppgett att de på grund av administrativa svårigheter inte använder sig av avdragsmöjligheten i LSAF.

8.3 Hur kan ett undantag utformas?

Förslag: Ett undantag bör införas för att undvika att samma avfall beskattas två gånger. Undantaget bör införas i lagen om skatt på avfall i form av ett avdrag för avfall som förbränns på anläggningen.

Skälen för utredningens förslag

Orsaken till att samma avfall beskattas två gånger är utformningen av avfallsskatten

I avsnitt 8.2 framgår att det förekommer att samma avfall beskattas två gånger, dvs. såväl enligt LSA som enligt LSAF.

Att samma avfall beskattas både enligt LSA och LSAF är som tidigare konstaterats en effekt av att det i LSA inte finns någon undantagsmöjlighet för avfall som först sorteras eller behandlas på olika sätt och därefter förbränns eller behandlas på annat sätt t.ex. genom rötning inom samma anläggning. Utredningens bedömning är således att detta i grunden är ett mer omfattande problem i LSA som inte endast är hänförligt till dubbelbeskattningssituationen utan

snarare till valet av nettobeskattningsmetoden. Det medför vissa svårigheter för anläggningar som bedriver deponi, men även annan avfallsbehandling på samma anläggning. Det problemet togs upp redan vid införandet av avfallsskatten, men ansågs inte tillräckligt problematiskt för att frågå nettobeskattningsmetoden även om vissa undantag infördes (se avsnitt 8.2).

Utvecklingen har gått framåt när det gäller behandlingen av avfall och uppbyggnaden av avfallsanläggningar har blivit mer komplex sedan avfallsskatten infördes. Mängden avfall som avfallsskatt betalas för har även minskat drastiskt till följd av andra styrmedel än avfallsskatten och de undantag som finns från avfallsskatten. Utredningen bedömer därför i och för sig att det vore lämpligt med en generell översyn av avfallsskatten där bl.a. de problem som påpekats ovan ses över. En sådan mer genomgripande genomlysning av avfallsskatten ligger emellertid inte inom ramen för utredningens uppdrag, som i det här avseendet är begränsat till att lösa eventuella dubbelbeskattningssituationer.

Bör utredningen lämna ett förslag för att avhjälpa situationen?

Även om utredningen gör bedömningen ovan kan utredningen inte finna något hinder mot att, inom ramen för uppdraget att undvika dubbelbeskattning lämna ett förslag i den delen, om ett sådant förslag bedöms lämpligt. Det får även anses mer angeläget att redan nu se över och, om så befinns lämpligt, lämna ett förslag på lösning av den situation som avser förbränning i LSA än övriga situationer som i grunden har samma problematik. Det beror på att avfallsförbränningsskatten som införts medför en situation där samma avfall beskattas två gånger. Utredningen går därför vidare för att bedöma om det är lämpligt att införa ett undantag för att undvika att samma avfall beskattas två gånger.

I Sverige finns flera olika typer av skatter och det är ofta inte olämpligt att samma sak belastas av fler olika skatter snarare är det naturligt, eftersom syftena med skatterna är olika. Det kan t.ex. gälla cigaretter som belastas med både mervärdesskatt och tobaksskatt. Det kan även gälla plastbärkassar som kan belastas av skatt enligt såväl lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar som av mervärdesskatt samt, om de vid ett senare tillfälle förbränns, även belastas med

avfallsförbränningsskatt. Inte något av dessa fall är enligt utredningen problematiska, eftersom de olika skatterna har olika syften eller olika skattskyldiga.

När det gäller den nu beskrivna situation där avfall belastas med både avfallsskatt och avfallsförbränningsskatt är dock situationen en annan. Det rör sig om två skatter med mycket närliggande syfte och tillämpningsområde där samma avfall beskattas. Det är även uppenbart att tanken med skatterna aldrig varit att avfall som förbränns på en sammanslagen anläggning ska belastas med såväl avfallsskatt som avfallsförbränningsskatt. Det gäller även om det enligt den inneboende logiken i vardera skatten är en korrekt tillämpning av lagen. Att ha ett sådant snävt synsätt och att endast bedöma vardera skatten för sig när syftet med skatterna är så närliggande får anses olämpligt. Särskilt med hänsyn till risken för att effekten blir kontraproduktiv där avfall som förbränns dvs. energiåtervinns och därmed tar ett steg upp i avfallshierarkin jämfört med deponering beskattas hårdare än avfall som deponeras. Ett sådant synsätt leder till orimliga konsekvenser.

Även om det i dagsläget är ett begränsat praktiskt problem, så innebär problemet att verksamhetsutövare på anläggningar som omfattas av LSA behöver anpassa sin verksamhet i förhållande till skatternas oavsiktliga konsekvenser. Det kan t.ex. göras genom att sorteringsanläggningen anses vara en egen separat anläggning och då kan tillämpa undantaget i 6 § andra stycket 2 b. Då utgör detta inte något problem och en sådan lösning synes också vara möjlig i många fall (se Kammarrättens i Sundsvall dom i mål nr 2817-2819-15). Det är trots detta lämpligt att utredningen lämnar ett förslag för att undvika att den ovan beskrivna dubbelbeskattningssituationen uppstår.

Skattefriheten bör utformas som ett avdrag från avfallsskatten

Vid införandet av avfallsskatten infördes dels ett undantag för avfall som fördes in i syfte att användas för driften av anläggningen, dels ett avdrag för avfall som först beskattas och sedan kommer till användning för driften av anläggningen. Utredningen anser att det är lämpligt att en liknande avdragsmöjlighet införs för avfall som förbränns inom anläggningen som omfattas av LSA. Det skulle då innebära att ett avdrag ges för det avfallet på liknande sätt som om syftet

vore att det skulle förbrännas direkt vid införandet, vilket undantas enligt 6 § första stycket 2 b. På samma sätt som för undantaget i 6 § andra stycket 2 b ska resterna från förbränningen fortsatt beskattas enligt LSA. Avdrag får därför inte göras för de rester som kvarstår efter förbränning.

Det finns inte möjlighet att inom ramen för den här utredningen se över de administrativa svårigheter som gör att vissa skattskyldiga väljer att inte göra avdrag för aska när askan förs ut från avfallsförbränningsanläggningen. Det valet antyder dock att de belopp som avdraget skulle kunna omfatta är begränsade.

8.4 Hur förhåller sig det föreslagna avdraget till EU:s regler om statsstöd?

Bedömning: Ett avdrag från avfallsskatt för avfall som förbränns inom i en avfallsförbrännings- eller samförbränningsanläggning inom anläggningen utgör inte statsstöd. En anmälan bör dock göras till EU-kommissionen för fullständig säkerhet.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningen har föreslagit att ett avdrag från avfallsskatt för avfall som förbränns inom i en avfallsförbrännings- eller samförbränningsanläggning inom anläggningen som omfattas av LSA. Utredningen måste då ta ställning till om det föreslagna undantaget är att betrakta som statsstöd. Vad som är att anse som ett statsstöd framgår av avsnitt 10.6.

Ett undantag från skatt är en åtgärd som ges av en medlemsstat och innebär ett gynnande. Det skattesystem som ska ligga som norm för bedömning av om undantagen utgör statsstöd är i detta fall avfallsskatten. Syftet med undantaget är att undvika dubbelbeskattning hos avfallsskatterna och det får därmed anses ligga i linje med skattens natur och logik.² Det föreslagna undantaget är således inte att anse som ett statsstöd.

² Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikeln 107.1 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt punkt 139.

9 Konsekvensanalys

I det här kapitlet redogörs för förslaget effekter med beaktande av förordningen (2018:662) om konsekvensutredning vid regelgivning samt övriga samhällsekonomiska konsekvenser av betydelse.

De offentligfinansiella effekterna till följd av ändrade skatte- och avgiftsregler beräknas i enlighet med Finansdepartementets beräkningskonventioner¹.

9.1 Avdrag från avfallsförbränningskatten för sekundäravfall från förbehandling inför biogasproduktion

I utredningens uppdrag ingår att föreslå ett undantag för visst sekundäravfall från avfallsförbränningskatt. Utredningen har identifierat att sekundäravfall från förbehandling inför biogasproduktion är det undantag som i sammanhanget bedömts som mest lämpligt. Undantaget föreslås utformas som ett avdrag på 80 procent från skattebeloppet. För analys av alternativa undantag, se kapitel 4.

Offentligfinansiell effekt

I WSP:s underlagsrapport² konstateras att det är svårt att uppskatta mängden sekundäravfall från biogasproduktion i Sverige. Man bedömer att det uppstår minst 80 000 ton per år. Utredningen antar att mängden aska och slag uppgår till cirka 20 procent. Givet detta blir

¹ Finansdepartementet 2021.

² WSP 2021.

den offentligfinansiella effekten av utredningens förslag 8,3 miljoner kronor brutto och 6,6 miljoner kronor netto 2023³.

Effekter för företagen

Avfallsförbränningsskatt betalas i första ledet av förbränningsanläggningarna och fram tills nu har skatten till stor del övervältrats på mottagningsavgifterna (resonemang om övervältring på längre sikt utvecklas i avsnitt 4.1). Om skatten övervältras på mottagningsavgifterna belastar den förbehandling inför biogasproduktion eller biogasproduktion (vilka i sin tur har goda övervältringsmöjligheter) och i så fall innebär förslaget om avdrag för sekundäravfall från biogasproduktion sänkta produktionskostnader för de anläggningar som producerar biogas. Enligt underlagsrapporten från WSP finns det 36 anläggningar som producerar biogas i Sverige i dag; 17 av dessa är privatägda och 11 är kommunalt ägda. Resterande anläggningar ägs av finska staten, ekonomisk förening eller är statligt ägda (av Sveriges lantbruksuniversitet).

Effekter för miljön

Förslaget om avdrag för sekundäravfall från förbehandling inför biogasproduktion bedöms inte ha någon påverkan på mängden producerad biogas. Sortering av matavfall styrs i stället av principiella skäl och framtida regleringar, se avsnitt 4.3.

Förslaget försvagar incitamenten att hitta alternativa behandlingsformer för sekundäravfallet och att vara noggrannare i sorteringen för att minska uppkomst av sekundäravfall. I dag finns inga alternativa behandlingsformer för sekundäravfallet annat än förbränning. Sammantaget bedömer utredningen att förslaget om att undanta sekundäravfall på kort sikt har små eller inga miljöeffekter, varken positiva eller negativa.

³ Skattesats för år 2023 beräknad med antagande om inflation hämtat från Finansdepartementets prognoser.

Effekter för enskilda

Förslaget bedöms ha liten eller ingen påverkan på enskilda.

Effekter för myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna

Förslaget innebär att Skatteverket bl.a. behöver uppdatera informationsmaterial inför ikraftträdandet. Skatteverket uppskattar myndighetens kostnader för implementering av it m.m. till följd av utredningens samtliga förslag i lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns, förkortad LSAF, till 150 000 kronor. Myndigheten förutser också en viss kostnadsökning i den löpande hanteringen, huvudsakligen för att hantera kontroll och statsstödsfrågor.

Förslaget bedöms endast i mycket liten omfattning påverka antalet mål eller på annat sätt påverka arbetsbelastningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna och medför inte heller några ökade kostnader för andra myndigheter.

Förslagets förenlighet med EU-rätten

Förslaget bedöms inte vara förenligt med EU:s regler om statsstöd, se avsnitt 5.2. Det kan dock finnas vissa möjligheter att ändå få undantaget godkänt som ett tillåtet statsstöd. Utredningen bedömer dock att de möjligheterna är små.

Övriga konsekvenser

Förslaget påverkar produktionskostnaderna för biogas, men bedöms inte påverka produktionsnivåerna eller mängden uppkommet sekundäravfall. Förslaget har således inte någon påverkan på den ekonomiska jämställdheten. Utredningen har inte kunnat identifiera några övriga konsekvenser. Inga särskilda informationsinsatser krävs, utöver vad som är beskrivet för Skatteverket.

9.2 Avdrag för kiselhaltigt avfall som används som slaggbildare

Syftet med avdraget är att motverka att avfallsförbränningsskatten gör det mer lönsamt att använda jungfruliga produkter än kiselhaltigt avfall som slaggbildare.

Offentligfinansiell effekt

Det är kiselhaltigt avfall som används som slaggbildare vid förbränning av avfall i roterugn som träffas av avdraget. I dag används 2 800 ton avfall för detta ändamål, men detta innefattar både farligt och icke-farligt avfall. Utredningen antar att hälften av det avfall som används för detta ändamål är icke-farligt, vilket sannolikt är en överskattning. Utredningen antar också att mängden aska och slagg uppgår till cirka 20 procent, men konstaterar att detta kan vara en underskattning då avfallet tillsätts just för att bilda slagg. Att undanta dessa innebär en offentligfinansiell kostnad på 146 000 kronor brutto och 115 000 kronor netto år 2023⁴.

Effekter för företagen

Det finns i dag bara en roterugn i Sverige. Avdraget påverkar således i dagsläget endast ett företag. Avdraget innebär minskade avfallsförbränningsskattekostnader med 146 000 kronor per år.

Effekter för miljön

Förslaget innebär att det blir mer lönsamt att använda avfall i stället för jungfrulig kisel, det är en form av återvinning och undantaget styr således i linje med avfallshierarkin.

Jungfrulig kisel framställs genom att kiseldioxid bryts ut jordskorpan, vanligen i form av kvarts. Kiseldioxiden reduceras sedan tillsammans med kol i ljusbågsugnar, det är en energiintensiv process. I dag förekommer ingen brytning av kvarts i Sverige. Den största producenten av kisel är Kina. Genom att ersätta jungfrulig kisel med

⁴ Skattesats för år 2023 beräknad med antagande om inflation hämtat från Finansdepartementets prognoser.

avfall undviker man brytning av kvarts och energianvändning och utsläpp av växthusgaser vid reduktion.

Effekter för enskilda

Förslaget bedöms ha liten eller ingen påverkan på enskilda.

Effekter för myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna

Förslaget innebär att Skatteverket bl.a. behöver uppdatera informationsmaterial inför ikraftträdandet. Skatteverket uppskattar myndighetens kostnader för implementering i it-system m.m. till följd av utredningens samtliga förslag i LSAF till 150 000 kronor. Myndigheten uppger också en viss kostnadsökning i den löpande hanteringen, huvudsakligen för att hantera kontroll.

Förslaget bedöms inte påverka antalet mål eller på annat sätt påverka arbetsbelastningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna och inte medföra några ökade kostnader för andra myndigheter.

Förslagets förenlighet med EU-rätten

Förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten, se avsnitt 6.4.

Övriga konsekvenser

Förslaget har inte någon påverkan på den ekonomiska jämställdheten. Utredningen har inte kunnat identifiera några övriga konsekvenser. Inga särskilda informationsinsatser krävs, utöver vad som är beskrivet för Skatteverket.

9.3 Undantag för presskakor från rening av filtersand

Syftet med att undanta presskakor från avfallsskatten är att undanröja hinder mot rening av filtersand. Då uttjänt filtersand används som konstruktionsmaterial och deponitäckning kan denna användas

och den belastas då inte av skatten på avfall. Om sanden i stället skulle renas är restprodukten presskakor inte möjlig att hantera på annat sätt än genom deponi. Presskakorna kan således inte undkomma avfallsskatten. Detta innebär att avfallsskatten missgynnar rening och återanvändning av filtersand.

Ett alternativt sätt att motverka dagens snedvridning, som är till materialåtervinningens nackdel, är att inte tillåta sand från filtermedia att användas som material för konstruktionsändamål eller deponitäckning. Då det ligger utanför direktiven har utredningen inte vidare analyserat en sådan lösning.

Offentligfinansiell effekt

I dag förekommer inte någon rening av långsamverkande filtersand och presskakor deponeras därför inte. Att undanta dessa från avfallsskatt medför därför ingen offentligfinansiell effekt.

Effekter för företagen

Avfallsskatten övervältras från avfallsanläggningarna på mottagningsavgifterna till avfallslämnarna. Det förekommer inte rening av långsamverkande sandfilter. Att presskakorna beskattas uppges vara ett avgörande skäl till att rening av filtersand inte är lönsam. Företagen påverkas på så sätt att rening av filtersand blir mer ekonomiskt fördelaktigt. Företagen kan dock fortsatt välja att hantera filtersanden enligt dagens metod. Utredningen har endast kännedom om ett företag som i dag har en anläggning för denna sorts rening. Undantaget stärker incitamenten för fler företag att investera i reningsteknik.

Effekter för miljön

Renad filtersand skulle ersätta jungfrulig sand i reningsprocessen i vattenreningsverk, vilket ligger i linje med avfallshierarkin. Genom återanvändning av filtersand skulle behovet av uttag av jungfrulig sand minska.

Att minska uttag av jungfrulig sand ger flera positiva miljöeffekter. Framför allt påverkar uttag av sand miljö kvalitetsmålet Grund-

vatten av god kvalitet där en av preciseringarna avser bevarande av naturgrusavlagringar. Naturgrusavlagringar består ofta av både sand och grus och har goda förutsättningar att lagra grundvatten. Naturgrusavlagringar är av stor betydelse för dricksvattenförsörjning då betydande delar av landet är beroende av grundvatten från naturgrusavlagringar för sin vattenförsörjning. De påverkar också energilagring samt bevarande av natur- och kulturlandskapet. Enligt SGU⁵ skulle återanvändning av filtersand bidra till uppfyllande av preciseringen om naturgrusavlagringar samt hållbar hantering av ändliga naturresurser.

Utredningen bedömer inte att ökad rening av filtersand riskerar att leda till att det kommer råda brist på avfall för anläggningsändamål eller deponitäckning.

Effekter för enskilda

Förslaget bedöms ha liten eller ingen påverkan på enskilda.

Effekter för myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna

Förslaget innebär att Skatteverket bl.a. behöver uppdatera informationsmaterial inför ikraftträdandet. Skatteverket uppskattar myndighetens kostnader för implementering av it m.m. till följd av utredningens samtliga förslag i lagen (1999:673 om skatt på avfall, förkortad LSA, till 150 000 kronor. Myndigheten uppger också en viss kostnadsökning i den löpande hanteringen, huvudsakligen för att hantera kontroll.

Förslaget bedöms inte påverka antalet mål eller på annat sätt påverka arbetsbelastningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna och inte medföra några ökade kostnader för andra myndigheter.

Förslagets förenlighet med EU-rätten

Förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten, se avsnitt 7.5.

⁵ SGU 2021.

Övriga konsekvenser

Förslaget påverkar rening av långsamverkande filtersand. I dag pågår ingen sådan verksamhet, men hypotetisk framtida rening innebär att återvunnen sand kan ersätta jungfrulig sand. Förslaget har således ingen påverkan på den ekonomiska jämställdheten. Utredningen har inte kunnat identifiera några övriga konsekvenser. Inga särskilda informationsinsatser krävs utöver det som är beskrivet för Skatteverket.

9.4 Avdrag från avfallsskatten för avfall som förbränns på anläggningen

Syftet med förslaget är att avhjälpa att avfall kan belastas med både avfallsskatt och avfallsförbränningsskatt på vissa anläggningar som både bränner och deponerar på samma anläggning; alltså anläggningar där det saknas förutsättningar för att tillämpa undantaget från avfallsskatt för avfall som är avsett att förbrännas inom anläggningen.

Offentligfinansiell effekt

För att få en bild av hur många företag som berörs av problemet och hur stora mängder samma avfall som belastas med både avfallsskatt och avfallsförbränningsskatt skickade utredningen ut en enkät (se *bilaga 3*). Av enkätsvaren framgår att endast en anläggning berörs av utredningens förslag. Denna anläggning uppgav vid samtal med utredningen att det inte är några mängder avfall som dubbelbeskattas i dag. Den offentligfinansiella kostnaden av förslaget bedöms därför vara noll.

Effekter för företagen

Endast ett företag har i enkäten (*bilaga 3*) svarat att de berörs av att samma avfallsmängd beskattas av både avfallsskatt och avfallsförbränningsskatt. I dag förekommer denna typ av verksamhet inte på anläggningen, men detta menar man är på grund av dubbelbeskattningen.

Effekter för miljön

Förslaget bedöms ha liten eller ingen påverkan på miljön.

Effekter för enskilda

Förslaget bedöms ha liten eller ingen påverkan på enskilda.

Effekter för myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna

Förslaget innebär att Skatteverket bl.a. behöver uppdatera informationsmaterial inför ikraftträdandet. Skatteverket uppskattar myndighetens kostnader för implementering av it m.m. till följd av utredningens samtliga förslag i LSA till 150 000 kronor. Myndigheten uppger också en viss kostnadsökning i den löpande hanteringen, huvudsakligen för att hantera kontroll.

Förslaget bedöms inte påverka antalet mål eller på annat sätt påverka arbetsbelastningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna och inte medföra några ökade kostnader för andra myndigheter.

Förslagets förenlighet med EU-rätten

Förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten, se avsnitt 8.4.

Övriga konsekvenser

Förslaget har ingen påverkan på den ekonomiska jämställdheten. Utredningen har inte kunnat identifiera några övriga konsekvenser. Inga särskilda informationsinsatser krävs utöver det som är beskrivet för Skatteverket.

10 Bakgrund

I kapitlet beskrivs bakgrund och relevanta omständigheter för de analyser utredningen gör av avfallsskatten och avfallsförbrännings-skatten, respektive vilka undantag som är motiverade.

10.1 Sveriges miljö- och klimatmål

Generationsmål och miljökvalitetsmål

Riksdagen beslutade 2010 om en ny målstruktur för miljöarbetet med ett utvecklat generationsmål. Målstrukturen innebär att miljöarbetet ska vara strukturerat med ett generationsmål, miljökvalitetsmål och etappmål. Generationsmålet är det övergripande målet för miljöpolitiken och beskriver att vi till nästa generation ska lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Miljökvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377). Det finns 16 miljökvalitetsmål och de som i första hand berör avfallshantering är

- begränsad klimatpåverkan,
- frisk luft,
- bara naturlig försurning,
- giftfri miljö,
- ingen övergödning, och
- god bebyggd miljö.

Det utesluter dock inte att ytterligare miljö kvalitetsmål kan påverka avfallshanteringen. Till miljö kvalitetsmålen finns en rad preciseringar och etappmål som har bäring på avfallshanteringen. Det är i huvudsak följande etappmål:

- *Mer bygg- och rivningsavfall materialåtervinns och förbereds för återanvändning.* Förberedande för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av icke-farligt bygg- och rivningsavfall, men undantag av jord och sten, ska årligen fram till 2025 uppgå till minst 70 viktprocent.
- *Ökad utsortering och biologisk behandling av matavfall.* Senast år 2023 ska minst 75 procent av matavfallet från hushåll, storkök, butiker och restauranger sorteras ut och behandlas biologiskt så att växtnäring och biogas tas tillvara.
- *Öka andelen kommunalt avfall som materialåtervinns och förbereds för återanvändning.* Senast 2025 ska förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall ha ökat till minst 55 viktprocent, 2030 till minst 60 viktprocent och 2035 ha ökat till minst 65 viktprocent.

Klimatpolitiskt ramverk

Sverige antog ett klimatpolitiskt ramverk 2017. Ramverket består av en klimatlag, klimatmål och ett klimatpolitiskt råd. Klimatlagen (2017:720) trädde i kraft den 1 januari 2018. Syftet med ramverket är att skapa en tydlig och sammanhängande klimatpolitik för att säkerställa långsiktiga förutsättningar för näringsliv och samhälle att genomföra den omställning som krävs för att Sverige ska nå sina klimatmål. Det långsiktiga målet är att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp.

10.2 Den svenska avfallsmarknaden

Med avfall menas alla föremål eller ämnen som innehavaren vill göra sig av med eller är skyldig att göra sig av med. Avfallsbegreppet har en vid tillämpning och avfallsdefinitionen är gemensam för EU (2008/98/EG).

För att kunna skilja på olika typer av avfall finns det i bilaga 4 till avfallsförordningen (2020:614) en förteckning av avfallstyper med sexsiffriga koder. Naturvårdsverket sammanställer vartannat år statistik över uppkomna och behandlade mängder avfall i Sverige, fördelat på olika avfallsslag, branscher och behandlingsmetoder. Om inte annat anges är de statistikuppgifter som anges i detta avsnitt hämtade från Naturvårdsverkets rapport *Avfall i Sverige 2018*.¹

Under 2018 uppkom i Sverige totalt 139 miljoner ton avfall, varav 136 miljoner ton avfall var icke-farligt avfall och 2,9 miljoner ton farligt avfall. 75 procent av det uppkomna avfallet utgörs av gruvavfall, vilket motsvarar 100,8 miljoner ton avfall. Om gruvavfall exkluderas uppkommer den största mängden avfall inom byggverksamheten följt av avfallshanteringen och partihandeln med skrot. Detta inkluderar både primärt och sekundärt avfall. Det avfall som uppstår inom avfallshanteringen och partihandeln med skrot är dock i allmänhet sekundärt avfall.

Det vanligast uppkomna icke-farliga avfallet är jordmassor följt av metallavfall. Den tredje största avfallstypen är sorteringsrester som uppkommer vid sortering av annat avfall, dvs. en form av sekundärt avfall. Det uppstår 1,2 miljoner ton avfall från förbränning.

När det gäller farligt avfall är den största mängden jordmassor följt av askor, slagg och mineralavfall från avfallsbehandling, vilket även är att anse som sekundäravfall.

10.2.1 Behandling av avfall

Under 2018 behandlades i Sverige sammanlagt 35,2 miljoner ton avfall, exklusive gruvavfall. Det omfattar både förbehandling och slutbehandling av avfall. Några exempel på förbehandling är sortering eller demontering av kasserade fordon. Förbehandling av avfall ger alltid upphov till sekundärt avfall som måste för- eller slutbehandlas.

¹ Naturvårdsverket 2020.

Slutbehandling av avfall är behandlingsformer som motsvarar materialåtervinning, annan återvinning och bortskaffande. Knappt en fjärdedel av avfallet, dvs. knappt 8 miljoner ton avfall förbehandlas på något sätt. Vid förbehandling av avfall uppkommer sekundärt avfall som sedan slutbehandlas. Även vid slutbehandling kan visst sekundärt avfall uppkomma, t.ex. aska och slagg från förbränning. Avfallsbehandling sker i både specifika avfallsanläggningar och i olika industrianläggningar. Av den totala mängden avfall behandlas 55 procent i avfallsanläggningar och 45 procent i övriga industrianläggningar.

Av det icke-farliga avfall som slutbehandlas materialåtervinns 6,6 miljoner ton, 15,2 miljoner ton återvinns på annat sätt och 3,9 miljoner ton bortskaffas. I materialåtervinning ingår konventionell materialåtervinning, rötning, kompostering och annan materialåtervinning. Återvinning på annat sätt omfattar energiåtervinning, användning som konstruktionsmaterial, återfyllning och markspridning. Bortskaffande inkluderar förbränning utan energiåtervinning, deponering och annat bortskaffande.

När det gäller det farliga avfallet materialåtervinns 200 000 ton, 612 000 ton återvinns på annat sätt och 766 000 ton bortskaffas.

10.2.2 Materialåtervinning

Konventionell materialåtervinning

I Sverige återvanns 2018 6,8 miljoner ton avfall och av det utgjorde 200 000 ton farligt avfall. Den vanligaste behandlingsmetoden var konventionell materialåtervinning. Det innebär att material återvinns till samma material. I Sverige behandlades 3,9 miljoner ton icke-farligt avfall genom konventionell materialåtervinning. De största typerna av icke-farligt avfall som behandlades på detta sätt var:

- metallavfall (2,4 miljoner ton),
- pappers- och pappavfall (1,1 miljoner ton),
- glasavfall (230 000 ton),
- mineraliskt och blandat bygg- och rivningsavfall (151 000 ton), och
- plastavfall (51 000 ton).

Rötning

Med rötning avses behandling av biologiskt nedbrytbart avfall för produktion av biogas där den producerade rötresten kan användas som jordförbättringsmedel. I Sverige behandlades 2 miljoner ton icke-farligt avfall genom rötning. De största typerna icke-farligt avfall som behandlades på detta sätt var:

- animaliskt och blandat matavfall (865 000 ton),
- gödsel och urin från djur (815 000 ton), och
- vegetabiliskt avfall (266 000 ton).

I dessa siffror är inte rötning av avloppsslam vid avloppsreningsverk inräknad. Rötning av avfall har ökat med 17 procent sedan 2016.

Kompostering

Med kompostering avses behandling av biologiskt nedbrytbart avfall som leder till en användbar kompost som används som jordförbättringsmedel. I Sverige behandlades 519 000 ton icke-farligt avfall genom rötning. De största typerna icke-farligt avfall som behandlades på detta sätt var:

- vegetabiliskt avfall (304 000 ton),
- gödsel och urin från djur (73 000 ton),
- vanligt slam (64 000 ton),
- träavfall (24 000 ton),
- animaliskt och blandat matavfall (22 000 ton), och
- avloppsslam från industrier (18 000 ton).

Annan materialåtervinning

Med annan materialåtervinning avses behandling där material utvinns ur avfallet utan att det motsvarar något av de materialåtervinningsförfaranden som beskrivs ovan. Det kan röra sig om utvinning av metaller ur stoft och askor och tillsats av järnhaltigt metall-

skrot som ersätter annat järn i cementproduktion. I Sverige behandlades 223 000 ton icke-farligt avfall genom annan materialåtervinning. De största typerna icke-farligt avfall som behandlades på detta sätt var:

- avfall från förbränning (155 000 ton),
- jordmassor (23 000 ton),
- vanligt slam (14 000 ton), och
- gödsel och urin från djur (12 000 ton).

10.2.3 Annan återvinning

Annan återvinning innebär att avfall återvinns på annat sätt än genom materialåtervinning. I Sverige återvanns 15,2 miljoner ton icke-farligt avfall genom annan återvinning.

Energiåtervinning

Den vanligaste behandlingsmetoden är energiåtervinning. 8,5 miljoner ton icke-farligt avfall energiåtervanns i Sverige 2018. De största typerna icke-farligt avfall som energiåtervanns var:

- hushållsavfall och liknande avfall (2,7 miljoner ton),
- blandat avfall (2,5 miljoner ton),
- träavfall (2,1 miljoner ton),
- sorteringsrester (786 000 ton),
- plastavfall (168 000 ton),
- avloppsslam från industrier (108 000 ton), och
- gummiavfall (56 000 ton).

Användning som konstruktionsmaterial

Med användning som konstruktionsmaterial avses att avfall används som funktions- eller konstruktionsmaterial på eller utanför deponier. År 2018 användes 5,1 miljoner ton icke-farligt avfall som kon-

struktionsmaterial i Sverige. De största typerna icke-farligt avfall som användes som konstruktionsmaterial var:

- jordmassor (3 miljoner ton),
- mineraliskt och blandat bygg- och rivningsavfall (701 000 ton),
- avfall från förbränning (624 000 ton),
- askor, slagg och mineralavfall från avfallsbehandling (373 000 ton), och
- sorteringsrester (123 000 ton).

Återfyllning

Återfyllning innebär att avfall används för att återställa utgrävda områden eller vid landskaps- eller anläggningsarbeten. 1,3 miljoner ton icke-farligt avfall användes för återfyllning i Sverige 2018. De största typerna icke-farligt avfall som användes för återfyllning är:

- jordmassor (797 000 ton),
- mineraliskt och blandat bygg- och rivningsavfall (239 000 ton),
- icke-brännbart avfall (124 000 ton),
- avfall från förbränning (74 000 ton), och
- muddermassor (27 000).

Markspridning

Markspridning innebär spridning av avfall på skogs- eller jordbruksmark som har positiva effekter på skogs-/jordbruket eller ekologin. 270 000 ton icke-farligt avfall behandlades genom markspridning år 2018 i Sverige. De största typerna icke-farligt avfall som användes för markspridning var:

- vanligt slam (128 000 ton),
- vegetabiliskt avfall (99 000 ton),
- avfall från förbränning (21 000 ton),

- gödsel och urin från djur (9 000 ton), och
- surt alkaliskt eller salthaltigt avfall (8 200 ton).

10.2.4 Bortskaffande

Bortskaffande omfattar när avfall deponeras, förbränning (utan energiåtervinning) och annat bortskaffande. År 2018 bortskaffades 3,9 miljoner ton icke-farligt avfall i Sverige.

Deponering

Med deponering avses att bortskaffa avfall genom att lägga det på en deponi samt permanent lagring av avfall. I Sverige deponeras 3,5 ton icke-farligt avfall 2018. De största typerna icke-farligt avfall som deponerades var:

- jordmassor (2,1 miljoner ton),
- avfall från förbränning (517 000 ton),
- blandat avfall (231 000 ton),
- sorteringsrester (164 000 ton),
- kemiskt avfall (159 000 ton),
- muddermassor (107 000 ton), och
- mineraliskt och blandat bygg- och rivningsavfall (75 000 ton).

Annat bortskaffande

Annat bortskaffande kan bestå i behandling i markbädd, infiltration och utsläpp till vatten samt bortskaffande av lakvatten. I Sverige bortskaffades 376 000 ton icke-farligt avfall på detta sätt 2018. De största typerna icke-farligt avfall som bortskaffades på annat sätt var:

- muddermassor (230 000 ton),
- slam och flytande avfall från avfallsbehandling (108 000 ton),
- askor, slagg och mineralavfall från avfallsbehandling (24 000 ton),

- avfall från förbränning (12 000 ton), och
- icke-brännbart avfall (2 400 ton).

Förbränning utan energiåtervinning

Förbränning utan energiåtervinning avser avfallsförbränning där syftet är att bli kvitt avfallet eller där förbränningsanläggningens energieffektivitet är under 65 procent. Det är främst farligt avfall som behandlas på detta sätt. I Sverige förbrändes 4 000 ton icke-farligt avfall utan energiåtervinning 2018. Det bestod i huvudsak av sjukvårdsavfall, biologiskt avfall och vegetabiliskt avfall.

10.2.5 Förbehandling

Vid förbehandling uppkommer sekundärt avfall som i sin tur måste behandlas. Exempel på förbehandling är demontering, fragmentering eller krossning. Under 2018 förbehandlades 7,9 miljoner ton avfall (6,4 miljoner ton icke-farligt och 1,5 miljoner ton farligt avfall). De största typerna icke-farligt avfall som förbehandlades var:

- metallavfall (2,1 miljoner ton),
- blandat avfall (1,7 miljoner ton),
- mineraliskt och blandat bygg- och rivningsavfall (1,2 miljoner ton),
- jordmassor (687 000 ton),
- träavfall (219 000 ton),
- plastavfall (121 000 ton), och
- avfall från förbränning (120 000 ton).

10.3 Import och export av avfall

Sverige rapporterar årligen till EU-kommissionen och Baselsekretariatet uppgifter kring anmälningspliktiga gränsöverskridande avfallstransporter. Anmälningspliktigt avfall kan vara hushållsavfall, bygg-

och rivningsavfall, träavfall och farligt avfall. Redovisningen i det följande bygger på de uppgifterna.

Importen av avfall har ökat stadigt och år 2018 importerades 3,03 miljoner ton avfall. Majoriteten av det importerade avfallet användes för energiåtervinning. De vanligaste importerade avfalls-lagen var icke-farligt utsorterat brännbart avfall, träavfall och sorteringsrester. Mest avfall importerades från Norge (1,4 miljoner ton), därefter Storbritannien (1,2 miljoner ton) och Nederländerna (121 000 ton).

Under år 2018 exporterades 385 000 ton avfall från Sverige och en majoritet av avfallet var farligt avfall. Mest exporterades till Norge, Tyskland och Danmark.

10.4 Styrmedel på avfallsområdet

Avfallsområdet är till stor del reglerat på EU-nivå. Den regleringen har därefter implementerats på nationella nivå och i många fall även på kommunal nivå. Den reglering som sker på EU-nivå påverkar ofta de nationella och kommunala möjligheterna och skyldigheterna att använda sig av olika styrmedel.

I nationell rätt finns den huvudsakliga regleringen av avfall i 15 kap. miljöbalken. Där framgår att den som innehar avfall enligt 15 kap. 11 § miljöbalken ska se till att hanteringen inte skadar eller orsakar risk för skada på människors hälsa eller miljön. Avfall ska behandlas i enlighet med avfallshierarkin. Avfallshierarkin är den prioriteringsordning för lagstiftning och politik som EU:s medlemsstater ska ha avseende förbyggande och hantering av avfall. Avfallshierarkin har införts i svensk rätt genom 15 kap. miljöbalken.

Utöver de regler som är specifika för avfall och dess hantering finns även de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Vid hantering av avfall, liksom vid all annan verksamhet, måste alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder, följa de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att undvika olägenhet eller skada för människors hälsa eller miljön.

10.4.1 Lagstiftning på EU-nivå

Det huvudsakliga EU-direktivet på avfallsområdet är direktiv (2008/98/EG) om avfall (avfallsdirektivet). Det kompletteras av ett flertal andra direktiv bl.a.:

- direktiv (94/62/EG) om förpackningar och förpackningsavfall (förpackningsdirektivet),
- direktiv (1999/31/EG) om deponering av avfall (deponidirektivet),
- direktiv (2000/53/EG) om uttjänta fordon,
- direktiv (2006/66/EG) om batterier och ackumulatorer och förbrukade batterier och ackumulatorer, och
- direktiv (2012/19/EU) om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE-direktivet).

I december 2015 presenterade EU-kommissionen ett paket om cirkulär ekonomi. Paketet innehöll en handlingsplan med åtgärder med fokus på att material och resurser behålls i systemet så länge som möjligt.

En cirkulär ekonomi syftar till att minska andelen avfall till miniminivåer och återanvända, reparera, renovera eller återvinna existerande material och produkter. Genom att röra oss mot en cirkulär ekonomi kommer trycket på miljön minska, försörjningstryggheten avseende råvaror öka, konkurrenskraft, innovation och tillväxt främjas och fler jobb skapas.

Paketet innehöll också ett förslag om revidering av sex direktiv på avfallsområdet (avfallspaketet). Avfallspaketet trädde i kraft i juli 2018. Avfallspaketet består av fyra EU-direktiv som ändrar sex direktiv på avfallsområdet (ändringsdirektiven):

- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall,
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/850 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall,

- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/852 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall, och
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/849 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiven 2000/53/EG om uttjänta fordon, 2006/66/EG om batterier och ackumulatorer och förbrukade batterier och ackumulatorer, och 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller elektrisk och elektronisk utrustning.

Samtliga ändringar i avfallspaketet ska genomföras senast 2025. Flera av regeländringarna började gälla den 5 juli 2020 medan vissa bestämmelser, som separat insamling av biologiskt avfall och textilavfall, börjar tillämpas senare.

Sverige har införlivat direktivsändringarna bl.a. genom ändringar i miljöbalken, avfallsförordningen (2020:614), förordningen (2001:512) om deponering av avfall och genom Naturvårdsverkets föreskrifter.

Revideringarna innebär att flera återvinningsmål höjs samt att nya striktare regler om producentansvar införs. Begreppet kommunalt avfall införs och ersätter i Sverige begreppet hushållsavfall. Ett digitalt nationellt avfallsregister ska även upprättas hos Naturvårdsverket. Revideringen innebär även att medlemsstaterna ska säkerställa att avfall som samlats in separat för att förberedas för återanvändning och materialåtervinning inte direkt går till förbränning eller deponering. Det kravet implementerades för svensk del genom 3 kap. 19 § avfallsförordningen och trädde i kraft den 1 augusti 2020².

I juni 2019 beslutades även om Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet) som även påverkar avfallshanteringen.

Avfallsdirektivet

Avfallsdirektivet syftar till att skydda miljön och människors hälsa genom att förebygga eller minska uppkomsten av avfall, de negativa följderna av att avfall uppkommer och hanteringen av avfall (artikel 1). Det syftar också till att minska resursanvändningens allmänna påverkan och få till en effektivisering av resursanvändningen, efter-

² Prop. 2019/20:156, 2019/20:MJU20, rskr. 2019/20:338.

som det är avgörande för övergången till en cirkulär ekonomi och för att garantera unionens konkurrenskraft på lång sikt.

Avfallsdirektivet innehåller även bestämmelser om system för utökad producentansvar. Enligt avfallsdirektivet är ett system för utökad producentansvar ”en uppsättning åtgärder som medlemsstaterna har vidtagit för att säkerställa att produkters producenter bär ekonomiskt ansvar eller ekonomiskt och organisatoriskt ansvar för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel” (artikel 3.21). Åtgärderna kan innebära krav på att produkters producenter bär det ekonomiska eller det ekonomiska och organisatoriska ansvaret för avfallshanteringsledet under en produkts livscykel, inklusive separat insamling, sortering och behandling. Skyldigheten kan också innefatta ansvar att bidra till att förebygga avfall. Ändringsdirektivet har utökad producentansvaret.

I skälen till ändringsdirektivet anges att system för utökad producentansvar utgör en väsentlig del av en effektiv avfallshantering men att systemens effektivitet och resultat skiljer sig avsevärt mellan medlemsstaterna. I avfallsdirektivet har det därför införts bindande bestämmelser, s.k. allmänna minimikrav, för system för utökad producentansvar (artikel 8 a). De allmänna minimikraven innebär att medlemsstaterna ska se till att de ekonomiska bidrag som betalas av producenter i ett system för utökad producentansvar täcker kostnader för bl.a. separat insamling och behandling av avfall från de produkter som producenterna släpper ut, men även kostnader för tillhandahållande av information till avfallsinnehavare om t.ex. avfallsförebyggande åtgärder och insamlingssystem. De innebär också att producenter eller producentansvarsorganisationer ska inrätta ett lämpligt system för egenkontroll för att bedöma bl.a. kvaliteten på uppgifter som ska samlas in och rapporteras och att avfallstransporter sker i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/1006 av den 14 juni 2005 om transport av avfall. Både befintliga producentansvar (t.ex. producentansvar för förpackningar, däck och elutrustning) och de nya producentansvar som inrättas som en följd av bl.a. kraven i engångsplastdirektivet (t.ex. tobaksvaror med filter och fiskeredskap) måste uppfylla minimikraven. Genom ändringsdirektivet har det också införts krav på att medlemsstaterna ska införa separat insamling för åtminstone papper, metall, plast och glas senast den 1 januari 2025, för textilier.

I det nya avfallsdirektivet ställs även fler krav på bygg- och rivningsavfall, som att det ska sorteras i ett antal specificerade fraktioner och att uppkomsten av bygg- och rivningsavfall ska förebyggas. Krav på källsortering av bygg- och rivningsavfall införs och ansvaret för bygg- och rivningsavfall från hushåll tydliggörs. Det senare innebär att kommunerna ska ansvara för bygg- och rivningsavfall som inte produceras i en yrkesmässig verksamhet, exempelvis avfall som uppkommer när en privatperson utför renoveringar i hemmet. Det ställs också krav på bättre planeringsunderlag för att förebygga avfall. De nuvarande reglerna om s.k. kontrollplaner i plan- och bygglagen kompletteras så att de omfattar byggavfall, icke-farligt rivningsavfall och byggprodukter som kan återanvändas.

Deponidirektivet

Deponidirektivet kom 1999 och innehåller regler för att höja standarden och få enhetliga krav på deponering. Syftet är att förebygga och minska deponeringens negativa effekter på människors hälsa och miljö. I svensk rätt genomfördes det genom förordning (2001:512) om deponering av avfall samt Naturvårdsverkets föreskrifter. Deponidirektivet innehåller även regler om att rapportering ska ske till EU samt hur denna rapportering ska göras.

Förpackningsdirektivet

I förpackningsdirektivet finns krav på att alla som placerar en förpackning på marknaden måste uppfylla kraven i direktivet, bl.a. måste förpackningens sammansättning och materialval utvärderas innan man tillverkar den. Det kan t.ex. handla om mängden emballage eller kemikalier i förpackningsmaterialet. Förpackningsdirektivet ställer även krav på medlemsstaterna att inrätta ett utökat producentansvar för alla förpackningar senast den 31 december 2024.

Syftet med ändringarna i förpackningsdirektivet är att förbygga att det produceras förpackningsavfall samt främja återanvändning, materialåtervinning och andra metoder för återvinning för förpackningsavfall, i stället för att slutgiltigt omhändertas och därmed bidra till övergången till en cirkulär ekonomi.

Engångsplastdirektivet

Kommissionens förslag till engångsplastdirektivet offentliggjordes den 28 maj 2018 och innehöll förslag på olika åtgärder som medlemsstaterna ska vidta för att minska vissa plastprodukters inverkan på miljön samt underlätta övergången till en cirkulär ekonomi (COM(2018) 340 final). Förslaget lämnades som en del av kommissionens strategi för plast i en cirkulär ekonomi.

Direktivet har karaktären av *lex specialis* i förhållande till förpackningsdirektivet och avfallsdirektivet, vilket innebär att om engångsplastdirektivet skulle stå i strid med dessa direktiv har engångsplastdirektivet företräde inom sitt tillämpningsområde (jfr artikel 2.2 och skäl 10 till engångsplastdirektivet).

Åtgärderna i engångsplastdirektivet riktar sig i huvudsak mot de tio plastartiklar för engångsbruk som skräpar ned mest och fiskeredskap. Dessa produkter står tillsammans för omkring 70 procent av det marina skräpet räknat i antal föremål. Direktivet omfattar såväl förbud, krav om förbättrad avfallsinsamling, nationella mål om minskad konsumtion, krav på märkning, designkrav, kostnadstäckning i enlighet med principen om att förorenaren betalar samt medvetandehöjande åtgärder. Direktivet innebär även att det ska införas producentansvar för tobaksprodukter med filter, ballonger, våtservetter, vissa engångsplastförpackningar och fiskeredskap. Producentansvaren ska utformas i enlighet med kraven på producentansvar i avfallsdirektiv.

10.4.2 Miljöbalken

I 15 kap. miljöbalken finns bestämmelser om avfall som bl.a. reglerar avfallsinnehavares, kommuners och producenters ansvar för avfallshanteringen. Det framgår även att avfall är varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Utgångspunkten är att den som innehar avfall ska se till att det hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. För vissa avfallsslag underlättas innehavarens ansvar för hela eller delar av avfallshanteringen genom bestämmelser om skyldighet för andra att ta på sig ansvaret. Även avfallshierarkin finns beskriven i 15 kap. 10 § miljöbalken (se avsnitt 3.1). Kapitlet innehåller också bestämmelser om förbud mot nedskräpning och dumpning samt regler om

kommunernas ansvar. Varje kommun ska upprätta en kommunal renhållningsordning.

Bemyndigandena i 15 kap. miljöbalken ger regeringen möjligheter att meddela föreskrifter om bl.a. hantering av avfall och sådana föreskrifter om avfall, avfallsplanering och begränsning i fråga om avfalls transporter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i EU. Regeringen har med stöd av bemyndigandena meddelat flera förordningar på avfallsområdet, bl.a. avfallsförordningen.

10.4.3 Deponiförbud och förbud mot att förbränna utsorterat avfall

Det är förbjudet att deponera brännbart och organiskt avfall (9–10 §§ förordningen [2001:512] om deponering av avfall). Avfall som samlats in separat för att förberedas för återanvändning eller materialåtervinna får från den 5 juli 2020 inte förbrännas eller deponeras (3 kap. 19 § avfallsförordningen [2020:614] och 8 § förordningen om deponering av avfall). Detta är en följd av ändringar i avfallsdirektivet.

10.4.4 Producentansvaret

Producentansvaret fastslås i 15 kap. 12–16 §§ miljöbalken och grundar sig i allmänhet på EU-rättsliga direktiv. Tanken är att producentansvaret ska motivera producenterna att ta fram produkter som är mer resurssnåla, lättare att återvinna och inte innehåller miljöfarliga ämnen.

Producentansvaret innebär att producenterna har skyldigheter och rättigheter avseende de utpekade produkternas samt för det avfall som uppstår när produkterna är förbrukade. Med ansvaret följer såväl äganderätten till avfallet som skyldigheten att samla in och hantera avfallet på ett miljömässigt godtagbart sätt. Inom alla producentansvaren har producenterna skyldighet att tillhandahålla insamling, även om de uppdrar detta åt någon annan part. Hushåll och övriga som innehar avfall bär ett ansvar för att sortera ut avfall som omfattas av producentansvar från det övriga avfallet och lämna det på en samlingsplats som producenterna tillhandahåller.

I Sverige finns lagstiftning om producentansvar för följande produkter:

- batterier,
- bilar,
- däck,
- elutrustning (inklusive glödlampor och viss belysningsarmatur),
- förpackningar, och
- läkemedel.

Producentansvaret för returpapper upphörde att gälla den 31 december 2021. Ansvaret för insamling och materialåtervinning för returpapper har i stället lagts på kommunerna.

10.4.5 Kommunala styrmedel

I miljöbalken framgår att kommunen har ett stort ansvar när det gäller avfall 15 kap. 20–25 §§ miljöbalken. Det ska finnas en renhållningsordning för varje kommun som ska antas av kommunfullmäktige (15 kap. 41 § miljöbalken). Renhållningsordningen består av en avfallsplan och föreskrifter för avfallshanteringen. För att kommunen ska kunna finansiera avfallsverksamheten via avgifter måste kommunfullmäktige även anta en avfallstaxa.

Med kommunalt avfall avses avfall från hushåll och sådant avfall från andra källor som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll med vissa undantag (15 kap. 3 § miljöbalken). Begreppet kommunalt avfall infördes i svensk lagstiftning den 1 augusti 2020. Tidigare användes i stället begreppet hushållsavfall. Kommunen ansvarar för att kommunalt avfall behandlas och transporterar bort från den fastighet där avfallet finns. Kommunens kompetens att meddela föreskrifter på avfallsområdet framgår i 9 kap. avfallsförordningen (2020:614).

Avfallstaxa

Kommunerna bestämmer själva över avgiftstaxans utformning. Alla kommuner i Sverige styr kärll- och säckavfallet med en grovskalig volymtaxa. Volymtaxa styr valet av kärllstorlek och antalet hämtning. Några kommuner har även en viktbaserad komponent i avfallstaxan, s.k. vikttaxa. Vikttaxan styr avfallsflödena mer kontinuerligt.

Fastighetsnära insamling

Fastighetsnära insamling (FNI) av mat-, förpacknings- och grovavfall förekommer i många kommuner i Sverige. Insamlingen sker antingen i kommunal eller privat regi. I de flesta kommunerna samlas matavfallet in i separata kärll. Utsorteringen av matavfall kan vara frivillig eller obligatorisk. Ett nytt krav har införts på kommunerna att tillhandahålla insamlingsystem för insamling av matavfall från hushåll. Det träder i kraft vid utgången av år 2023.

I vissa kommuner som inte har FNI i kommunal regi finns möjlighet att köpa sådana tjänster av privata företag. Marknaden för dessa tjänster bygger på att hushållen är villiga att betala för att underlätta sitt källsorterande. Denna marknad finns av naturliga skäl inte i kommuner där FNI av förpackningsavfall och returpapper redan erbjuds i kommunal regi.

De flesta kommuner erbjuder FNI av grovavfall, men denna tjänst är oftast belagd med en tilläggsavgift. I vissa glesbygdskommuner ingår insamling av grovsopor i den ordinarie avfallstaxan.

10.5 Tidigare svenska erfarenheter av avfallsförbränningskatt

Sverige har tidigare haft en avfallsförbränningskatt. Den infördes den 1 juli 2006 och togs bort den 1 oktober 2010. Den äldre avfallsförbränningskatten bestod i att energi- och koldioxidkatt skulle betalas för fossilt kol i visst hushållsavfall som förbrukades för uppvärmning.³ Skatten baserades på förslagen från BRAS-utredningens betänkande *Beskattning av avfall som förbränns* (SOU 2005:23).

³ Prop. 2005/06:125, bet. 2005/06:SkU33, rskr. 2005/06:352.

Den äldre avfallsförbränningskatten omfattade endast schablonbeskattning av vissa delar av hushållsavfallet. Schablonvärdet bestämdes till 12,6 procent fossilt kol per ton blandat hushållsavfall. Känsliga industrier omfattades inte och därför undveks all statsstödproblematik. Kraftvärmeproduktion stimulerades genom skattelättnader enligt en trappstegsmodell med avseende på kraftvärmeanläggningarnas elverkningsgrad.

Våren 2008 tillsattes en ny utredning med syfte att förutsättningslöst analysera den avfallsförbränningskatt som infördes 2006. I direktiven till utredningen (dir. 2008:1) angavs att utredningen skulle utreda om avfallsförbränningskatten effektivt styrt mot de avfalls- och klimatpolitiska målen. Utredningen gavs också mandat att föreslå ett borttagande av avfallsförbränningskatten om analysen pekade på att den inte kostnadseffektivt styrt mot de relevanta målen.

I februari 2009 presenterades utredningen, som antagit namnet Aska-utredningen, sitt betänkande *Skatt i retur* (SOU 2009:12). I betänkandet föreslogs att avfallsförbränningskatten skulle tas bort, eftersom den inte kostnadseffektivt styrt mot relevanta politiska mål. Utredningen gjorde också bedömningen att skatten haft en blygsam effekt på materialåtervinningen, särskilt på det relativt fossilrika lätta plastavfallet. De administrativa kostnaderna för de skattskyldiga bedömdes som förhållandevis höga samtidigt som undantagen för kraftvärmeproduktion medfört mät- och kontrollsvårigheter för Skatteverket.

Regeringen delade i allt väsentligt Aska-utredningens slutsatser att skatten på förbränning av hushållsavfall borde tas bort, vilket ledde till att skatten togs bort den 1 oktober 2010⁴.

10.6 EU:s regler om statligt stöd

Artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortat EUF-fördraget, innehåller bestämmelser om statligt stöd. Utgångspunkten är ett principiellt förbud mot statsstöd som påverkar handeln mellan medlemsstaterna och som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion. Lättnader från skatter eller avgifter för

⁴ Prop. 2009/10:41, bet. 2009/10:SkU21, rskr. 2009/10:122).

en urskiljbar grupp företag anses som indirekta stöd som också omfattas av stödreglerna. Det finns emellertid undantag från huvudprincipen.

Statsstödsreglerna vilar på ett system med förhandsgranskning. Enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget ska medlemsstaterna anmäla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder till kommissionen. Medlemsstaten får inte genomföra en stödåtgärd förrän kommissionen har uttalat sig om stödets förenlighet med den gemensamma marknaden (genomförandeförbudet).

Den unionsrättsliga definitionen av begreppet statligt stöd ges i artikel 107.1 i fördraget. Där framgår att statligt stöd är en åtgärd som

- ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel,
- innebär ett gynnande,
- når vissa företag eller viss produktion selektivitet, samt
- hotar att snedvrída konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna.

En åtgärd måste som framgår ovan vara selektiv för att utgöra ett statligt stöd. Alla åtgärder som gynnar ekonomiska aktörer omfattas inte av begreppet stöd utan endast de som ger en fördel på ett selektivt sätt. Om ett stöd är selektivt måste bedömas utifrån åtgärdens effekter. För att bedöma om en skatteåtgärd, t.ex. ett undantag från skatt, är selektiv görs i allmänhet i tre steg.

1. Fastställa ramen för skattnormen – dvs. vilket skattesystem som ska utgöra referensen för bedömningen.
2. Avgöra om det föreligger någon avvikelse från normen.
3. Avgöra om åtgärden motivera av skattesystemets logik.

Det innebär att ett undantag från skatt som följer av skattesystemets logik inte anses vara ett statligt stöd.

Även om ett stöd anses vara ett statligt stöd enligt ovan så kan det finns undantag som kan godkännas av kommissionen. Kommissionen har på senare år försökt förenkla förfarandet kring statsstödsprövningen. Kommissionen har antagit förordningar på olika områden, varigenom vissa kategorier av stöd har ansetts förenliga med EUF-fördraget under förutsättning att vissa villkor uppfylls

(s.k. gruppundantagsförordningar). I dessa fall kan medlemsstaterna, på de villkor som anges i förordningen, införa åtgärder utan att behöva iaktta det normala förfarandet med föransmälan och kommissionens godkännande av åtgärderna. Det åligger dock medlemsstaterna att uppfylla olika regler om informationsskyldighet för de stöd som genomförs inom ramen för en gruppundantagsförordning.

Med stöd av ett bemyndigande från rådet enligt artikel 109 i EUF-fördraget har kommissionen antagit kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, förkortad GBER. I denna förordning anges vilka grupper av stödåtgärder som är undantagna från skyldigheten att anmäla åtgärden till kommissionen innan den genomförs. GBER tillämpas fr.o.m. den 1 juli 2014 t.o.m. den 31 december 2020. Genom beslut i juli 2020 har tillämpligheten av GBER förlängts t.o.m. den 31 december 2023.

I kapitel II i GBER redogör kommissionen för riktlinjer som rör den materiella bedömningen av olika former av statliga stöd, också för den utvärdering, övervakning och rapportering som sker i fråga om godkända stöd samt sådana stöd som omfattas. Det åligger medlemsstaterna att till kommissionen lämna dels information om stödåtgärden via ett elektroniskt anmälningssystem (senast 20 arbetsdagar efter stödåtgärdens ikraftträdande), dels en årlig rapport till kommissionen om stödåtgärden. Vidare genomför kommissionen varje år granskningar av ett urval av medlemsstaternas stödordningar. Ett av kraven i GBER är att vissa uppgifter om individuella stödmottagare måste inhämtas för offentliggörande. Kraven på offentliggörande och information om statliga stöd på en webbplats framgår av artikel 9 i GBER.

Kommissionen har tagit fram ett system som möjliggör insamling, lagring och publicering av information om olika stödåtgärder. Detta tillgodoser de krav på publicering på en övergripande nationell webbplats som införts i och som redovisas i tidigare avsnitt. Medlemsstaterna å sin sida ansvarar för att i tid överföra korrekt information i enlighet med dessa nya krav. Sverige ska använda sig av detta system för att uppfylla de nya kraven. Enligt 12 a § lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler gäller sedan den 1 juli 2016 att den som genomför en stödåtgärd ska svara för själva uppgiftslämnandet. I egenskap av stödgivande myndighet an-

svarar således Skatteverket för att lämna de uppgifter som följer av de nya kraven på offentliggörande. Offentliggörandet sker på den webbplats som kommissionen tagit fram. Uppladdning av data kan ske både genom manuell inmatning, överföring i filformat eller via automatisk överföring från myndigheternas befintliga datasystem. Uppgiftslämnande av statligt stöd som ges i form av skattebefrielse skiljer sig från uppgiftslämnandet vid övriga typer av stöd. Av regelverken framgår bl.a. dels att uppgiftslämnande kan ske i intervaller (se t.ex. artikel 9.2 i GBER), dels att offentliggörande ska ske inom ett år från tidpunkten då stödet beviljades mottagaren, i motsats till sex månader som gäller för övriga stödformer.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:673) om skatt på avfall

10 §

I paragrafen läggs en ny *femte punkt* till. En grundläggande förutsättning för att avdrag ska beviljas är att avfallet belastas med avfallsskatt. Avdragsmöjligheten kan således inte komma i fråga om avfallet redan är undantaget från avfallsskatt. Det innebär även att undantaget i 6 § första stycket 2 b ska användas i första hand. Det är endast när avfallet förts in på anläggningen under sådana omständigheter att undantaget i 6 § första stycket 2 b inte kunnat tillämpas som det nu införda avdraget blir aktuellt. Avdragsmöjligheten motsvarar i övrigt undantaget i 6 § första stycket 2 b, förutom att det krävs att förbränningen sker på en avfallsförbränningsanläggning eller en samförbränningsanläggning. Begreppen avfallsförbränningsanläggning och samförbränningsanläggning har samma innebörd som i lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns, förkortad LSAF. Rätten till avdrag uppkommer vare sig avfallsförbrännings-skatt ska betalas eller inte. Det gäller även om avfallet inte belastas med avfallsförbrännings-skatt, t.ex. farligt avfall som undantas från avfallsförbrännings-skatt i 6 § 1 LSAF. Avdrag får dock inte göras för de rester som kvarstår efter förbränning.

11 §

I paragrafen läggs en ny *tjugofemte punkt* till. Av punkten framgår att den som är skattskyldig får göra avdrag för skatt på presskakor som uppstår vid rening av filtersand från vattenverk.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelse

I *första punkten* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2023. Det innebär att avdrag får göras för avfall för vilket avdragsrätten uppstår från och med den 1 januari 2023.

Enligt *andra punkten* gäller äldre bestämmelser fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Det innebär att om avdragsrätten inträdde före ikraftträdandet, men redovisningen sker först efter detta datum ska avdrag inte medges.

11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns

14 §

I paragrafen läggs en ny *tredje punkt* till. Av punkten framgår att den som är skattskyldig får göra avdrag för kiselhaltigt avfall som används som slaggbildare. Syftet med att föra in avfallet är inte avgörande, utan det är den faktiska användningen som avgör om avdrag får göras. Det innebär att avfallet faktiskt ska användas som, och vara lämpligt för, användning som slaggbildare och det ska vara nödvändigt att använda sig av slaggbildare i processen. Detta innebär att avdraget blir aktuellt i första hand för glas, sand och jord som används som slaggbildare i roterugnar.

För att avdrag ska få göras krävs att avfallet belastats med avfallsförbränningsskatt. Det innebär att avdrag inte får göras för t.ex. farligt avfall som redan är undantaget från avfallsskatt enligt 6 §, även om det används som slaggbildare.

Att avdrag får göras för det kiselhaltiga avfallet när det används som slaggbildare innebär att avdrag inte får göras om avfallet därefter förs ut från anläggningen, eftersom det då inte längre belastas med avfallsförbränningsskatt.

I paragrafen läggs en ny *fjärde punkt* till som innebär att ett nytt avdrag införs. Rejekt har i det här sammanhanget samma innebörd som sekundäravfall dvs. utsorterat avfall som ratats minst en gång i försök till återvinning eller som avfall som genererats i andra branscher än återvinningsbranschen och som varit föremål för återvinningsförsök.

Ett krav för att avdrag ska få göras är att rejektet uppstått efter mekanisk bearbetning, dvs. en typ av förbehandling som används för att avskilja felsorteringar och avfallspåsar samt livsmedelsförpackningar. Efter den mekaniska bearbetningen uppstår rejekt som kan förbrännas och den resterande delen av avfallet blir en pumpbar slurry, som används vid rötning.

Ytterligare ett krav för att avdrag ska få göras är att det avfall som behandlas genom mekanisk bearbetning består av biologiskt nedbrytbart livsmedels- och köksavfall. Det inkluderar avfall som uppstår i hushåll, kontor, restauranger, grossister, matsalar, catering och detaljhandelslokaler samt från livsmedelsindustrin (jfr 1 kap. 5 § avfallsförordningen [2020:614]).

Anaerob biologisk behandling innebär i allmänhet rötning. För vägledning beträffande vad som är anaerob biologisk behandling kan stöd sökas i miljöprövningsförordningen (2013:251).

Det är den som bedriver verksamhet på avfallsförbränningsanläggningen eller samförbränningsanläggningen som kan använda sig av avdraget. Det åligger alltså även denne att visa att kraven för att få avdraget är uppfyllda. Detta bör kunna göras genom att t.ex. skriftliga underlag krävs från de avfallslämnare som lämnar avfallsrejekt som undantas.

Ändringar görs även i *andra stycket* och följer av tillägget av ett nytt tredje stycke, men innebär inte någon ändring i sak.

I paragrafen läggs ett *tredje stycke* till. Det innebär att avdrag enligt första stycket 4 får göras med 80 procent av det skattebelopp som gällde när skattskyldigheten för avfallet inträdde. Begränsningen till avdrag med 80 procent beror på att det är nödvändigt för att uppfylla statsstödskraven. Det innebär att om skattskyldigheten för avfall för vilket avdrag enligt första stycket 4 får göras inträdde när skattebeloppet var 125 kronor avdrag får göras med 100 kronor.

14 a §

Paragrafen är ny och innebär att ytterligare ett materiellt krav införs för att avdraget i 14 § första stycket 4 ska kunna användas av de skattskyldiga. I paragrafen anges nämligen att avdraget inte får användas om företaget är ett företag i svårigheter enligt artikel 2.18 i Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom

vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, förkortad GBER. Hänvisningen till GBER är dynamisk, dvs. avser GBER i dess vid varje tidpunkt gällande lydelse. Det företag som avses är det skattskyldiga företaget. Bedömningen av om ett företag uppfyller dessa krav ska göras vid tidpunkten för avdragets yrkande, dvs. vid deklARATIONSTIDPUNKTEN. Det är även företaget som väljer att göra avdrag som har bevisbördan för att de krav som uppställs är uppfyllda.

14 b §

Även denna paragraf är ny och innebär att ytterligare ett materiellt krav införs för att avdraget i 14 § första stycket 4 ska få nyttjas av den skattskyldige. Det sker för att det ska vara möjligt att tillgodose de informationskrav som följer av artikel 9 i kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108, förkortad GBER och hänvisningen är dynamisk. För att det överhuvudtaget ska uppstå en uppgiftsskyldighet krävs att stödet uppnår en viss nivå per år. För närvarande är den nivån 500 000 euro och det är först när avdrag gjorts med detta belopp som paragrafen blir tillämplig.

Om paragrafen blir tillämplig ska den enskilda även lämna de uppgifter som är nödvändiga enligt artikel 9 i GBER till Skatteverket.

Enligt vad som framgår av artikel 9 består de uppgifter som ska lämnas av för närvarande tre olika typer. De företag som dessa uppgifter ska lämnas om är det skattskyldiga företaget. Uppgifterna är följande.

- Vilken typ av företag (små eller medelstora respektive stora) stödmottagaren hör till. Definitioner i det avseendet finns i bilaga I till GBER. Uppgift ska lämnas om företaget hänförs till antingen gruppen små eller medelstora företag (SME) eller gruppen stora företag.
- Var det stödmottagande företaget geografiskt är beläget utifrån den indelning i territoriella enheter som gäller på NUTS 2-nivå. Regler om denna statistiska indelning finns i bilaga 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1059/2003 av den

26 maj 2003 om inrättande av en gemensam nomenklatur för statistiska territoriella enheter (NUTS),

- Verksamhetsområde på Nace-gruppnivå enligt bilaga 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1893/2006 av den 20 december 2006 om fastställande av den statistiska näringsgrensindelningen Nace rev. 2 och om ändring av rådets förordning (EEG) nr 3037/90.

För att kunna fullgöra sin uppgiftsskyldighet är det nödvändigt för företagen att hålla reda på hur stort avdrag som gjorts enligt 14 § första stycket 4.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelse

I *första punkten* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2023. Det innebär att avdrag får göras för avfall för vilket avdragsrätten uppstår från och med den 1 januari 2023.

Enligt *andra punkten* gäller äldre bestämmelser fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Det innebär att om avdragsrätten inträdde före ikraftträdandet, men redovisningen sker först efter detta datum ska avdrag inte medges.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Robert Lönn

Bakgrund

Det är positivt att utredningen har haft möjlighet att se över möjligheten till nya undantag avseende avfallsskatten och avfallsförbränningskatten. Det snäva utredningsdirektivet innebär dock att utredningen haft en begränsad möjlighet att förändra och införa nya undantag.

Jag stödjer de undantag som utredningen föreslår, men anser samtidigt att de förslag som utredningen lägger fram är otillräckliga för att lösa den bristfälliga styreffekten som har identifierats gällande framför allt avfallsförbränningskatten. Förslagen innebär förbättringar av gällande lagstiftning, men löser inte problematiken med den tveksamma miljönyttan avseende de aktuella skatterna.

Avfallsskatten

Jag anser, i likhet med utredningen, att det finns starka skäl att göra en generell översyn eller utvärdering avseende avfallsskattens verkningfullhet och effektivitet i stället för att titta på undantag för enskilda fraktioner. Att utredningen gjort bedömningen att det ligger utanför utredningens uppdrag att analysera avfallsskattens miljöstyrande effekt, understryker att en generell översyn av avfallsskatten är motiverad. Det är viktigt att avfallsskatten, liksom andra skatter som införts med miljömotiv, har avsedd miljöstyrande effekt som kan motivera skatten.

Avfallsförbränningsskatten

Att uppdraget att se över avfallsförbränningsskatten begränsats att är beklagligt då Skatteverket i parallellt regeringsuppdrag har bekräftat Förbränningsskatteutredningen (SOU 2017:83) farhågor att avfallsförbränningsskatten inte är miljöstyrande.¹ Det naturliga hade därför varit att ge aktuell utredning i uppdrag att se över hela strukturen av den aktuella skatten för att utvärdera om skatten kan göras mer ändamålsenlig och legitim eller om den bör avskaffas med anledning av dess bristande ändamålsenlighet.

En given utgångspunkt i miljöpolitiken bör vara att använda effektiva styrmedel som har en verklig effekt på miljön. Utformningen av miljöskatter måste bygga på vetenskap och inte på önsketänkande eller symbolpolitik. Det är centralt att se på den totala effekten av andra tillkommande styrmedel. Exempelvis omfattas utsläppen från avfallsförbränningsanläggningar av EU:s gemensamma utsläppshandelssystem EU ETS.

Vidare bör det beaktas att det på en konkurrensutsatt marknad inte är självklart att ett företag kan överföra kostnaden för skatten till konsument, vilket skulle innebära att skatten får en direkt påverkan på företagets lönsamhet och negativa konsekvenser på sysselsättningen i Sverige. Till skillnad från utredningens bedömningar menar jag att biogasproducenter inte har möjligheter att föra vidare skattekostnaden för matavfallsrejekt som förbränns. Som Förbränningsskatteutredningen tidigare konstaterat kommer det inte heller över tid vara möjligt för ägare av avfallsförbränningsanläggningar att föra vidare skattekostnaden, utan den kommer i praktiken att bli en fiskal skatt.

Jag anser, i motsats till utredningen, att det finns skäl att införa avdrag eller undantag från skatt för vatten i avfall. Avfallsförbränningsskatten syftar till att träffa avfall som förbränns. Vatten som följer med avfallet förbränns inte och borde därför inte beskattas. Vatten i avfall förs efter avfallsbehandling och rening ut från anläggningen antingen som vattenånga eller som så kallat rökgaskondensat. Utifrån den nettobeskattningsmodell som avfallsförbränningsskatten utformats utifrån vore det därmed logiskt att tillämpa en avdragsrätt på motsvarande sätt som med andra förbränningsrester.

¹ Skatteverket 2021.

Skatteplikten uppstår när avfallet förs in till anläggningen, det innebär i praktiken att verksamhetsutövaren måste torka avfallsbränslet utanför grindarna på anläggningen om vattnet i avfallet inte ska beskattas.

Det finns inget självändamål för anläggningarna att ha hög fukthalt i avfallet. Anläggningarna vill av flera skäl, framför allt förbränningstekniska skäl, inte ha in ha högre vatteninnehåll än nödvändigt i avfallet. Genom att sänka fukthalten i bränslet ökar energiutbytet.

Processtekniskt kan avfallsvatten användas för att upprätthålla normal produktion vid destruktion av t.ex. farligt avfall och en sådan anläggning kan inte drivas utan vatten. Avfallsvatten kan då ersätta rent dricksvatten och innebär ett nyttjande av bästa tillgängliga teknik i enlighet med industriutsläppsdirektivets krav på att ersätta dricksvatten med avfallsvatten. Avfallsförbränningsskattelagen styr i dag i praktiken till att ersätta avfallsvatten med dricksvatten som inte är skattepliktigt och det kan inte anses vara förenligt med avfallsförbränningsskattens syfte om en mer resurseffektiv och giftfri avfallshantering i enlighet med avfallshierarkin. Enligt avfallshierarkin innebär det en form av materialåtervinning att ersätta dricksvatten med processvatten.

Det är beklagligt när skattelagstiftningen utgör hinder för cirkulär ekonomi. Utredningen konstaterar att skatten på avfallsförbränning fördröjar återvinning i Sverige av plastbelagd kartong med anledning av att skatten inte kan övervältras på priset då kartongpriset sätts på en internationell marknad. Trots detta föreslår utredningen inget undantag för plastbelagd kartong. Vidare framgår av utredningen att beskattning av sekundäravfall utgör en hämsko avseende planerade investeringar i nya effektiva sorteringsanläggningar eftersom sekundäravfall beskattas. Trots detta föreslår utredningen inte något undantag för sekundäravfall från effektiva sorteringsanläggningar.

Referenser

- Avfall Sverige 2019, *Analys av samhällsekonomiska konsekvenser av deponiskatten i Sverige*. Rapport 2019:26.
- Avfall Sverige 2021, *Förbränningskatten på avfall – effekter ett år efter införandet*. Rapport 2021:10.
- Avfall Sverige 2021b,
www.avfallsverige.se/avfallshantering/insamling/restavfall/,
besökt den 22 april 2021.
- Energiföretagen Sverige 2021, *Hemställan*, dnr Fi2019/04133.
- Finansdepartementet 2021, *Beräkningskonventioner 2022*,
ISBN 978-91-519-1521-0.
- Fortum Waste Solutions 2021, *Hemställan*, dnr Fi2020/016.
- Kommissionens beslut från den 25 maj 2004, NN 161/2003.
- Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.
- Konjunkturinstitutet 2016, *Miljö, ekonomi och politik*.
- IVL 2013, *Avfallsindikatorer Vägledning för hur man kan mäta och följa utvecklingen mot en resurseffektiv avfallshantering*, Waste refinery 2013.
- Naturvårdsverket 2010, *Naturvårdsverkets handbok för återvinning av avfall i anläggningsarbeten*, ISBN 978-91-620-0164-3.
- Naturvårdsverket 2013, *Översyn av deponiskatten. Redovisning av ett regeringsuppdrag*, ärendenummer NV-00338-13.
- Naturvårdsverket 2016, *Återvinning ur nedlagda avfallsanläggningar*, ärendenummer NV-00308-15.
- Naturvårdsverket 2020, *Avfall i Sverige 2018 Uppkomst och behandling*, Rapport 6932.

- Naturvårdsverket 2021, www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Avfall/Begrepp-och-definitioner/, besökt den 22 april 2021.
- Skatteverket 2021, *Utvärdering av avfallsförbränningskatten*, Redovisning av uppdrag i Skatteverkets regleringsbrev för 2020.
- SGU 2021, mejl från Sgu dnr KOM2021/00259.
- SOU 2017:83, *Brännbeta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas?* Betänkande av Förbränningsskatteutredningen.
- WSP 2021, *Underlag för att bedöma undantag från avfallsskatt och avfallsförbränningskatt med särskilt fokus på sekundärfall.*

Kommittédirektiv 2021:5

Undantag från avfallsskatt och avfallsförbränningskatt

Beslut vid regeringssammanträde den 4 februari 2021

Sammanfattning

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

Utredaren ska bl.a.

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

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2022.

Uppdraget att utreda ytterligare undantag från avfallsförbränningskatten

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

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

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

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

Föreslå ett undantag för visst sekundäravfall

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

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

Utredaren ska därför

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

Utreda risken att samma avfall beskattas två gånger

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

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

Utredaren ska därför

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

Utreda behovet av ytterligare undantag från avfallsförbränningsskatten

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

finnas situationer där avfall ersätter jungfruligt material vid driften av anläggningen.

Fortum Waste Solutions AB har i en hemställan (Fi2020/01604) pekat på att avfallsförbränningskatten medför omotiverade kostnadsökningar eftersom skatten träffar avfall som förs in till anläggningen utan syfte att förbrännas och att det i många fall kan vara svårt att göra avdrag.

Utredaren ska därför

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

Uppdraget att utreda undantag för sekundäravfall i avfallsskatten

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

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

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

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

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

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

Utredaren ska därför

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

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de offentligfinansiella effekterna och konsekvenserna i övrigt av de författningsförslag som lämnas. Vid konsekvensanalysen ska förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning beaktas. Konsekvenserna ska analyseras löpande under utredningstiden för att säkerställa att samhällsekonomiska hänsyn tas redan i utformningen av förslagen. Utredaren ska utöver det som beskrivs i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning också beskriva förslagets effekter på el- och värmeförsörjningen, särskilt effektsituationen. Om utredarens förslag innebär kostnader ska förslag till finansiering tas fram.

Kontakter och redovisning av uppdraget

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

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2022.

(Finansdepartementet)

UNDERLAG FÖR ATT BEDÖMA UNDANTAG FRÅN AVFALLSSKATT OCH AVFALLSFÖRBRÄNNINGSSKATT MED SÄRSKILT FOKUS PÅ SEKUNDÄRAVFALL

2021-10-06 REVIDERAD 2021-10-15



UNDERLAG FÖR ATT BEDÖMA UNDANTAG FRÅN AVFALLSSKATT OCH AVFALLSFÖRBRÄNNINGSSKATT

Med särskilt fokus på sekundäravfall

KUND

Regeringskansliet

Utredningen undantag från avfallsskatt och avfallsförbränningskatt
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

KONSULT

WSP Advisory

121 88 Stockholm-Globen
Besök: Arenavägen 7
Tel: +46 10-722 50 00
WSP Sverige AB
Org nr: 556057-4880
wsp.com

UPPDRAGSNAMN
Undantag från avfalls- och
avfallsförbränningskatten

UPPDRAGSNUMMER
10324186

FÖRFATTARE
Calle Järnberg, Scott Cole, Sirje
Pädam

DATUM
2021-10-06

ÄNDRINGSDATUM
2021-10-15

KONTAKTPERSONER

Calle Järnberg, WSP
Sirje Pädam, WSP

INNEHÅLL

1	INLEDNING	5
1.1	SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	5
1.2	DEFINITIONER	7
1.3	AVGRÄNSNINGAR	7
1.4	LÄSANVISNING	8
2	BAKGRUND	9
2.1	AVFALLSFÖRBRÄNNINGSSKATTEN	9
2.2	AVFALLSSKATTEN	9
2.3	RESULTAT FRÅN SKATTEVERKETS UTVÄRDERING OM AVFALLSFÖRBRÄNNINGSSKATTEN	10
3	TEORETISK BAKGRUND	12
3.1	KONCEPTUELL MODELL	12
3.2	EFFEKTER AV EN SKATT	13
3.3	ASPEKTER ATT BEAKTA INFÖR UNDANTAG	14
3.3.1	Ekonomiska principer kring undantag på kort sikt	14
3.3.2	Ekonomiska principer kring undantag på lång sikt	15
3.3.3	Miljömässiga principer kring undantag	16
4	METOD	17
4.1	DATAINSAMLING	17
4.2	BEDÖMNINGSPROCESS- OCH KRITERIER	19
4.2.1	Implikationer för incitament	22
5	RESULTAT AV KARTLÄGGNING	23
5.1	AVFALLSFÖRBRÄNNINGSSKATTEN	23
5.1.1	Allmänna resultat för återvinningsbranschen	23
5.1.2	Rejekt från biogasproduktion i samrötningsanläggningar	24
5.1.3	Plastrejekt från kartongproduktion av återvunnen råvara	28
5.1.4	Eftersortering av hushållsavfall	29
5.1.5	Kiselhaltiga slaggbildare	31
5.1.6	Icke-farligt avfallsvatten	32
5.2	AVFALLSSKATTEN	33
5.2.1	Presskakor från rening av filtersand	33
5.2.2	Materialåtervinning ur flygaska från energiåtervinning ur avfall	34
5.2.3	Materialåtervinning ur slaggrus	36
5.3	FALL VI INTE STUDERAT NÄRMARE	37
5.3.1	Landfill mining	38
5.3.2	Fosforutvinning ur avloppsslam	38
5.3.3	Framtida sekundäravfall	39
5.3.4	Återvinning av glas i förorenade massor	39

6	ANALYS	41
6.1	ANALYS AV ENSKILDA FALL	41
6.1.1	Avfallsförbränningskatten	41
6.1.2	Avfallsskatten	50
6.2	OSÄKERHETER	56
7	SLUTSATSER	58
7.1	GENERELL SLUTSATS GÄLLANDE AVFALLSFÖRBRÄNNINGSSKATTEN	59
7.2	NÅR DET KAN FINNAS SKÅL FÖR UNDANTAG	60
	Tidsbegränsade undantag	61
8	LITTERATURFÖRTECKNING	63
9	BILAGA – FALL I SIFFROR	66
9.1	ICKE-FARLIGT AVFALLSVATTEN	66
9.2	KISELHALTIGA SLAGGBILDARE	66
9.3	PLASTREJEKT FRÅN KARTONGPRODUKTION AV ÅTERVUNNEN RÅVARA	66
9.4	EFTERSORTERING AV RESTAVFALL	67
9.5	REJEKT FRÅN BIOGASPRODUKTION I SAMRÖTNINGSANLÄGGNINGAR	67

1 INLEDNING

I Sverige beskattas avfall som går till förbränning med avfallsförbränningsskatt och det avfall som läggs på deponi beskattas med avfallsskatt. Idag undantas vissa material från avfallsförbränningsskatten respektive avfallsskatten och det har tidigare utretts om det är lämpligt att undanta restavfall som uppstår vid deponiåtervinning från avfallsskatten. För att undvika att avfallsförbränningsskatten leder till ökade kostnader för företag och därmed minskade incitament för att återvinna material och en cirkulär ekonomi, kan visst sekundäravfall behöva undantas från beskattning. Det kan till exempel röra fall där en skatt fördyrar användningen av en återvunnen insatsvara i en avfallsbehandlingsprocess vilket leder till ökad användning av jungfrulig råvara, där de tekniska möjligheterna till ökad återvinning fortfarande är under utveckling eller där mindre miljövänliga behandlingsmetoder inte är beskattade och därmed gynnas relativt en återvinningsprocess som genererar beskattat sekundäravfall. För att ta ställning till om det är lämpligt att införa ytterligare undantag från avfallsskatten och avfallsförbränningsskatten tillsatte regeringen en utredning i februari 2021, (Direktiv 2021:5, 2021).

WSP har fått i uppdrag av *Utredningen om undantag från avfallsskatt och avfallsförbränningsskatt* att ge den särskilda utredaren underlag för att bedöma om och i så fall vilket avfall som bör undantas från avfallsförbränningsskatt (AFS) och avfallsskatt (AS), med ett särskilt fokus på sekundäravfall.

1.1 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR

Syftet med uppdraget är att analysera hur avfallsskatten och avfallsförbränningsskatten påverkar aktörer som berörs av respektive skatt, med särskilt fokus på materialåtervinningsprocesser och sekundäravfall. Om avfallsskatten eller avfallsförbränningsskatten leder till minskade incitament för att återvinna material eller till negativa effekter på miljön kan visst sekundäravfall behöva undantas från beskattning. Målet är att ta fram underlag för att bedöma om det är lämpligt att införa ytterligare undantag från avfallsförbränningsskatten och avfallsskatten samt i så fall vilka undantag som är lämpliga att införa.

I boxen nedan redovisas de frågeställningar som ingår i WSPs uppdrag:

Avseende AFS ska uppdraget kartlägga och analysera:

- hur skatten på avfallsförbränning påverkar förutsättningarna för en hållbar materialåtervinning,
- vilka typer av materialåtervinning, t.ex. tekniker och processer eller återvinning av olika avfallsslag, som påverkas negativt samt på vilket sätt de påverkas negativt,
- vilken typ av sekundäravfall det rör sig om och hur mycket av varje slag,
- alternativa behandlingar och återvinningsmöjligheter för sekundäravfallet, både hur möjligheterna ser ut i dag och hur de kan komma att se ut i den närmaste framtiden,
- vilka aktörer som bedriver den typen av verksamhet som påverkas negativt, aktörernas antal och storlek ska beskrivas samt om det är kommunala eller privata aktörer, och
- hur framtiden ser ut för den typ av processer och verksamheter som påverkas negativt.

Även effekter av AFS som hindrar att de nationella klimatmålen nås och att en mer resurseffektiv och giftfri avfallshantering uppnås ska kartläggas. För dessa fall ska följande framgå:

- vilken typ av avfall som kan vara aktuellt,
- mängden avfall det rör sig om,
- i relevanta fall, på vilket sätt avfallet hanteras eller behandlas och vad som sker med avfallet efter att det hanterats eller behandlats, och
- vilka aktörer som bedriver den typ av verksamhet som berörs, aktörernas antal och storlek ska beskrivas samt om det är kommunala eller privata aktörer.

Avseende AS ska en analys göras om beskattningen av sekundäravfall enligt avfallsskatten motverkar giftfria kretslopp och återvinning av material och resurser. Där ska följande framgå:

- vilka typer av materialåtervinning, t.ex. tekniker och processer eller återvinning av olika avfallsslag, som påverkas negativt samt på vilket sätt de påverkas negativt,
- vilka aktörer som bedriver denna typ av verksamheter, aktörernas antal och storlek ska beskrivas samt om de är kommunala eller privata,
- vilken typ av sekundäravfall det rör sig om och hur mycket av varje slag
- om och i så fall hur utvecklade nya tekniker för återvinning/materialåtervinning påverkas negativt av avfallsskatten samt på vilket sätt de påverkas negativt,
- hur framtiden ser ut för den typ av processer och verksamheter som påverkas negativt,
- och alternativa behandlingar och återvinningsmöjligheter för sekundäravfallet, både hur möjligheterna ser ut i dag och hur de kan komma att se ut i den närmaste framtiden.

Box 1 Uppdragets frågeställningar

1.2 DEFINITIONER

I svensk lagstiftning saknas en definition av begreppet sekundäravfall. Rapporten utgår därför från den definition som anges i förfrågningsunderlaget:

"Sekundäravfall är utsorterat avfall som minst en gång ratats i försök till återvinning eller avfall som genererats i andra branscher än återvinningsbranschen och som varit föremål för återvinningsförsök".

Definitionen av ett återvinningsförsök begränsas till någon typ av sorterings- eller återvinningsprocess. Detta inkluderar inte bedömningar av inkommet avfall gjorda av personal vid en avfallsanläggning.

En huvuddel av projektet består i att utreda när AFS och AS ger upphov till negativa effekter. Vad som utgör en negativ effekt definieras utifrån förfrågningsunderlaget till uppdraget vilket innefattar att:

- Materialåtervinning hämmas,
- Klimatmålen motverkas
- Mindre giffria kretslopp hindras
- Mindre resurseffektiv avfallshantering (innefattar ökad användning av jungfruliga resurser) motverkas.

Enbart dessa effekter bedöms. Hur till exempel lönsamheten för privata aktörer i återvinningsbranschen påverkas ingår inte som en negativ effekt.

1.3 AVGRÄNSNINGAR

Vår analys avgränsas enligt följande:

- **Ingen slutlig rekommendation** kommer att förordas i uppdraget. Bedömningen av lämpligheten av att införa undantag är utredningens ansvar.
- **Optimalitet.** Vi analyser inte om skatten är ett effektivt eller optimalt styrmedel för att minska avfall/förbränningen eller för att öka materialåtervinningen vilket kan påverkas av fler faktorer än de som ingår i uppdraget. Analysen sker inte heller mot de mål som skatterna är tänka att styra mot, med undantag för uppdragets frågeställningar, se Box 1.
- **Kvalitativ analys av negativa effekter.** Vi bedömer inte huruvida dessa skatter har negativa effekter på företagen som beskattas (eller positiva sideoffekter för andra företag som eventuellt kan gynnas av att deras konkurrenter behöver betala skatt) och inte heller om den leder till positiva fiskala effekter för staten. Fokus är på sannolikheten att ett antal negativa effekter på materialåtervinning och miljö kan uppstå på grund av skatterna och bedömningen görs kvalitativt utifrån ett antal kriterier som beskrivs i Kapitel 4.
- **Juridisk analys ingår inte.** Avseende referensscenarierna görs ingen juridisk analys om huruvida dagens avfallshantering är regelriktig eller om den egentligen borde åtgärdas. Referensscenarierna utgår helt enkelt från att dagens situation består.

1.4 LÄSANVISNING

I kapitel 2 ges en beskrivning av avfallsskatten följt av en teoretisk bakgrund i kapitel 3 där vi definierar vad en negativ effekt och styrningseffekter är. I kapitel 4 beskrivs metod för uppdraget. I kapitel 5 återfinns resultatet för de fall som undersöks vilka därefter analyseras i kapitel 6 för att identifiera var negativa effekter uppstår och för dessa fall beakta olika argument för eller emot ett undantag. Kapitel 7 redovisar uppdragets slutsatser. Slutligen presenteras kvantitativa data – som antal påverkade aktörer och avfallsmängder – för fallen med en negativ inverkan i Bilaga 1.

2 BAKGRUND

2.1 AVFALLSFÖRBRÄNNINGSSKATTEN

Avfallsförbrännings-skatt tas ut när avfall förs in till en avfallsförbränningsanläggning eller en samförbränningsanläggning, fortsättningsvis förbränningsanläggning. Avdrag för skatten får göras för avfall som förs ut från förbränningsanläggningen. Syftet med avfallsförbrännings-skatten är att uppnå en resurseffektiv och giffri avfallshantering och att bidra till uppfyllande av klimatmålet om att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären senast 2045. Lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns trädde i kraft den 1 april 2020.

Avfallsförbränningsanläggningar betalar en skatt på 125 kronor per ton avfall. Under 2021 är dock skattesatsen 100 kronor per ton avfall. Regeringen har i budgetpropositionen för 2022 aviserat BNP-uppräknig med ytterligare två procentenheter per år från och med 2023. Undantag görs för farligt avfall, biobränslen, animaliska biprodukter och för avfall eller restprodukter där förbränning ingår i produktion av material och där materialet innehåller en del av avfallet eller dess restprodukter.

2.2 AVFALLSSKATTEN

Avfallsskatt (även kallad deponiskatt) infördes år 2000. Syftet med skatten är att bidra till en minskad mängd avfall som deponeras (prop. 1998/99:84). Enligt Lagen om skatt på avfall (1999:673), förkortad LSA, ska avfallsskatt betalas för avfall som förs in till en avfallsanläggning där farligt avfall eller annat avfall till en mängd av mer än 50 ton per år deponeras eller förvaras under längre tid än tre år. Avfallsskatt ska även betalas för det avfall som uppkommer inom en anläggning där det huvudsakligen bedrivs annan verksamhet än avfallshantering.

Avfallsskatten är utformad så att alla skattskyldiga för år 2021 betalar 555 kr i skatt per ton avfall som deponeras, oavsett avfallsslag. Avfallsskatten tas ut för i princip allt avfall som förs in till en avfallsanläggning. För avfall som uppkommer på en industrialanläggning inträder skattskyldigheten när avfallet uppkommer. Vissa behandlingsmetoder och avfallsslag är undantagna från skatteplikt. I LSA §11 listas 24 undantag. Ett av dem är förorenad jord från marksanering. Skälet till undantagen är att det inte finns någon annan hantering som miljömässigt är att föredra framför deponering.

EU-kommissionen har i beslut den 25 maj 2004 i ärende NN 161/2003 (NN 161/2003 , 2004) bedömt att de undantag och avdrag från avfallsskatt som ges enligt LSA inte utgör statligt stöd eftersom det ingår i systemets natur och logik att bevilja avdragen samt att undanta visst avfall. Sedan införandet av avfallsskatten har nya tekniker för att återvinna avfall tagits fram. Vid användningen av dessa tekniker kan det uppstå sekundäravfall som måste deponeras. Sådant avfall beskattas i allmänhet enligt LSA. En beskattning kan dock leda till att nya möjligheter till att ta hand om avfallet inte får genomslag. Det är därför angeläget att analysera om det är lämpligt utifrån syftet med skatten att undanta visst sekundäravfall från avfallsskatt

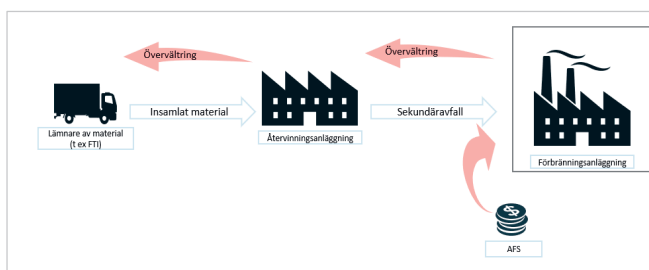
2.3 RESULTAT FRÅN SKATTEVERKET'S UTVÄRDERING OM AVFALLSFÖRBRÄNNINGSSKATTEN

I Skatteverkets utvärdering om avfallsförbränningskatten undersöker Skatteverket vilken påverkan skatten haft på landets avfalls- och samförbränningsanläggningar samt återvinningsindustrin. Utvärderingen publiceras den 1 oktober 2021, men WSP har kunnat ta del av preliminära resultat. Dessa presenteras nedan då de har implikationer för denna studie.

Resultatet från Skatteverkets enkätundersökning till samtliga 38 förbränningsanläggningar som är anslutna till fjärrvärmenätet var att AFS i de allra flesta fall kunnat övervältras på avfallslämnarna genom höjda mottagaravgifter (ungefär 80 procents svarsfrekvens). Ingen övervältring genom fjärrvärmepriset kunde observeras. Att de kunnat övervältra på avfallslämnaren beror till stor del på att det i rådande avtal finns klausuler som tillåter en höjning av avgifterna i ett fall som detta. I 65 procent av fallen kan de övervältra hela skattekostnaden medan i 29 procent av fallen har de delvis kunnat övervältra den. Av de 65 procenten har en tredjedel övervältrat kostnaden i samtliga avtal och resterande tredjedel enbart inom vissa avtal. Även i framtiden, i kommande avtalsperioder, bedömer en majoritet att skatten kommer att kunna övervältras, åtminstone inom vissa avtal.

I Skatteverkets utvärdering genomfördes 17 intervjuer med återvinningsindustrier. Det är ett begränsat antal i förhållande till populationen. Urvalet var emellertid slumpmässigt och svaren väl samstämmiga, vilket tyder på att resultatet ger en relativt bra bild över situationen i sektorn. Eftersom förbränningsanläggningarna i hög utsträckning kunnat övervältra skattekostnaden har en majoritet av återvinningsindustrierna betalat skatten det senaste året. Merparten av aktörerna har dock i sin tur kunnat vältra över kostnaden till de som lämnar råmaterial till dem.

En majoritet av intervjupersonerna menade att de skulle fortsätta övervältra kostnaderna på avfallslämnarna genom höjda mottagningsavgifter men detta uppgavs enbart vara möjligt så länge samtliga materialåtervinningsföretag agerar på samma sätt och fortsätter att vältra över kostnaden. Det är således inte givet att kostnaden kan fortsätta övervältras i framtiden.



För att materialåtervinningsprocesserna ska påverkas negativt av avfallsförbränningskatten, dvs när icke-önskvärda effekter uppstår, behöver

materialåtervinnarna påverkas av höjda kostnader, vilket enligt Skatteverkets preliminära resultat skett genom höjda mottagningsavgifter, men eftersom materialåtervinnarna i sin tur har kunnat vältra över skatten på dem som samlar in material påverkas de inte av högre kostnader med undantag för ökade administrativa kostnader.

3 TEORETISK BAKGRUND

Detta kapitel är uppdelat i 3 delar: (1) *konceptuell modell* ger en illustration över de relevanta aktörerna samt hur de kan påverkas av skatterna; (2) en teoretisk genomgång av hur en skatt kan ha effekter på aktörs beteende både på lång och kort sikt; och (3) generella aspekter att beakta vid analys av undantag utifrån teori.

3.1 KONCEPTUELL MODELL

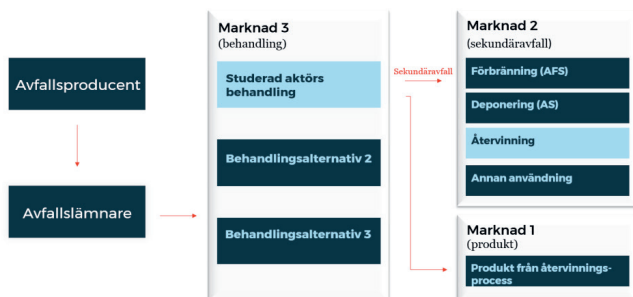
Huvudfrågeställningen i analysen är om negativa effekter uppstår av avfalls- och avfallsförbränningskatten och den är bland annat beroende av en förståelse för hur, och om, skattekostnaderna kan flöda uppströms och övervältras på priser på andra marknader. Det är bland annat utifrån en förståelse av skattens sannolika påverkan som effekterna av ett undantag kan analyseras.

För att underlätta förståelsen av skatternas påverkan används en konceptuell modell som ska illustrera olika tillgängliga vägval för de skattskyldiga aktörerna för avfallsförbrännings- eller avfallsskatten (Figur 1). Syftet med modellen är att kunna analysera enskilda fall där en specifik verksamhet utför någon form av avfallshantering. Aktören som utför avfallsbehandling antingen *återvinner, sorterar eller använder avfall som insatsvara i en avfallsbehandlingsprocess*. Detta benämns "studerad aktörs behandling" i figuren under Marknad 3. Analysen utgår från denna aktör.

Modellen visar ett avfallsflöde från vänster till höger. Avfallet uppstår hos en avfallsproducent, till exempel hushåll eller verksamheter, och når aktören via en avfallslämnare. I aktörens behandlingsprocess uppstår vanligtvis ett sekundäravfall och en, eller flera produkter.

En förutsättning för att studera en aktör är att den påförs avfalls- eller avfallsförbränningskatt. Detta kan ske antingen genom att aktören är direkt skattskyldig eller att kostnaden övervältras på den. Vanligtvis betalar aktören skatt i samband att den ger upphov till sekundäravfall som behöver deponeras eller förbrännas. De övriga behandlingsalternativ som finns för sekundäravfallet på Marknad 2 – "återvinning" och "annan användning" – är alltså inte konkurrenskraftiga nog för att helt ersätta förbränning eller deponering men kan eventuellt bli det i framtiden.

Figur 1. Konceptuell modell för sekundäravfallet och hur skattekostnader (AFS/AS) kan flöda uppströms och övervältras på priser i andra marknader



Aktörens förmåga att övervältra skattekostnaden beror på marknadsförutsättningarna på behandlingsmarknaden (M3) och produktmarknaden (M1). Till att börja med agerar aktören på en *behandlingsmarknad* (Marknad 3) där den konkurrerar med andra aktörer som erbjuder liknande eller helt skilda behandlingsformer. Vilka realistiska alternativ en avfallslämnare har att tillgå kan påverkas av priser men även av lagstiftning eller politiska beslut som begränsar handlingsutrymmet. Om skattekostnaden övervältras på avfallslämnaren kan skatten nå avfallsproducenten längst bak i kedjan. Längst bak i kedjan kan även materialbolagen¹ och deras medlemmar belastas med skattekostnaden även fast dessa inte i strikt mening är avfallsproducenter.

På Marknad 1 handlas den eller de återvunna produkter som aktören producerar. Notera att Marknad 1 och 2 inte nödvändigtvis förekommer utan det finns aktörer som enbart behandlar avfall utan att återvinna eller sortera avfall och därför inte producerar varken återvunna produkter eller sekundäravfall.

Modellen synliggör ett antal huvudfrågeställningar kring marknadsvillkor för att förstå vilket steg i kedjan som skatten kommer belasta, till exempel (1) *hur priskänsliga är aktörerna på de olika marknaderna i modellen?* och (2) *Vad kan påverka priskänsligheten?*

3.2 EFFEKTER AV EN SKATT

Att införa en skatt innebär ofta kortsiktiga effekter för aktörer som fattat investeringsbeslut innan skatten blev känd. Detta kan även spilla över i negativa effekter om skatten påverkar företags agerande i riktning mot t ex reducerad återvinning. I analyser av miljöskatter är dock deras långsiktiga effekter centrala och hur de påverkar förutsättningarna framåt i tiden. Ett av syftena med avfallsförbränningskatten och avfallsskatten är att skapa incitament för åtgärder och investeringar som minskar mängden deponerat avfall och avfall som går till förbränning alternativt energiåtervinning, men trots att sådana incitament tillskapas kan skatterna ge kortsiktiga förluster för företag som anpassar sitt beteende på ett för miljön icke önskvärt sätt.

De önskade, långsiktiga effekterna uppstår på grund av en kombination av skattens ekonomiska incitament (högre kostnader för att deponera och

¹ De fyra materialbolagen är Svensk Plaståtervinning, Returkartong, Svenska Metallkretsen och Svensk glasåtervinning. Dessa äger tillsammans Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI).

förbränna) och skattens informationseffekt, det vill säga att skatten synliggör långsiktiga mål och policyer genom att skicka en signal om att staten vill minska deponering och förbränning av avfall. För att skatten ska ha maximal effekt på en aktörs beteende måste den upplevas av aktören som att spelplanen har ändrats permanent snarare än temporärt – alltså att prisbildningen som skapas av skatten är det "nya normala". Om istället staten ändrar signalen genom att till exempel ta bort eller minska skatten kan det påverka den önskade styrningseffekten av skatten negativt eftersom aktörer ser informationssignalen som temporär. Resultatet blir att företagen utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv inte investerar optimalt i till exempel teknik eller processer för minskad mängd avfall eller ökad återvinning. (Notera att oönskade effekter kopplade till en temporär ändring gäller oavsett om en ny teknik snart är mogen eller längre bort i utvecklingen. Detta eftersom investeringar kräver en lång tidshorisont, vilket i sin tur kräver en förutsägbarhet när det gäller prisbildningen kopplad till skatten.) Temporära ändringar i skatten kan dessutom leda till att företagen istället lägger sina resurser på att bedriva lobbying för att få ytterligare ändringar i skatten istället för att investera i ny teknik, vilket representerar en välfärdsförlust.

Detta sagt kan det ändå vara relevant med undantag på kort sikt för att åtgärda kortsiktiga problem, bland annat om en priskänslig eller omogen teknik påverkas, eller om negativa sidoeffekter uppkommer på miljön, eller om staten vill prioritera ett visst mål när en målkonflikt uppstår (till exempel fokusera samhällets resurser på att minska utsläpp snarare än att minska avfall). I denna rapport ligger fokus på om undantag kan motiveras för att undvika kortsiktiga negativa effekter på materialåtervinning och miljö, men även långsiktiga där sådana kan identifieras.

3.3 ASPEKTER ATT BEAKTA INFÖR UNDANTAG

Här beskrivs ett antal aspekter utifrån ekonomisk teori som bör beaktas vid undantag. Aspekterna beskrivs separat men kan samverka med varandra.

3.3.1 Ekonomiska principer kring undantag på kort sikt

Substitution En viktig aspekt att beakta är ett företags förmåga att kunna substituera beskattat avfall på kort sikt. När en skatt införs behöver företagen anpassa sig till det nya prisförhållandet genom att antingen betala skatten eller hitta andra lösningar. Substitution innebär att aktörerna ändrar sitt beteende genom att de realiserar alternativ som i deras produktionsprocess är mindre kostsamma än att betala skatt. För en del aktörer kommer det bästa alternativet att vara att betala skatt utan att ändra beteende. Eftersom förutsättningarna varierar för företag att anpassa sig (se till exempel marknadsvillkor i 3.3) kan en skatt ha olika påverkan på olika aktörer. Exempelvis kan företag ha varierande möjligheter att göra små och snabba justeringar av leverantörer eller insatsvaror och i olika omfattning vara utsatta för externa faktorer som internationella råvarupriser.

Förbränningssskatteutredningens betänkande Brännheta skatter (SOU 2017:83) pekar även på en risk att ett skatteundantag för avfall från en specifik återvinningsprocess utnyttjas genom att icke-återvinningsbart avfall behandlas för att undvika beskattning.

Sammanfattningsvis kan det sägas att undantag är lättare att motivera för en sektor där, allt annat lika, möjligheterna för regelriktig substitution på företagsnivå på kort sikt är begränsade. I dessa fall riskerar skatten att på kort sikt bli rent fiskal utan beteendeförändringar i önskad riktning. Motsatsen gäller också: Undantag bör inte ges när möjligheterna till substitution på kort sikt är goda. Risker för oönskad substitution vid ett undantag behöver också beaktas.

Vem betalar skatten? En annan viktig aspekt när det gäller att argumentera för ett undantag är vem som faktiskt betalar skatten idag och vad den aktören har för möjlighet att till exempel minska avfallsmängden eller förbränningen av avfall. I vissa fall är det klart och tydligt vem som betalar skatten men i andra fall kan det vara fler aktörer inblandade genom övervältring.

Effekt utifrån skattenivå. Allt annat lika kommer en högre skattenivå att leda till en större beteendeförändring (substitution). Även om denna studie inte inkluderat en kvantitativ analys kan vi ändå konstatera att den relativa prisnivån mellan skatten och det näst bästa avfallsbehandlingsalternativet är relevant att beakta.

- En relativt låg skatt riskerar att på kort sikt betalas av berörda aktörer istället för att leda till ändrat beteende. I sådana fall blir skatten rent fiskal. Utfallet är detsamma som vid små substitutionsmöjligheter, men här gäller att substitutionen är beroende av skattenivån.
- En relativt hög skatt jämfört med en låg kommer att i större utsträckning leda till beteendeförändringar. Nackdelen är dock att en hög skatt även innebär risk för icke-önskvärda beteendeförändringar. Sådana kan vara export avfall eller risk för illegal avfallshantering. Som redan nämnts lyfter Förbränningskatteutredningen (SOU 2017:83, 2017) även risken att processer med skatteundantag nyttjas för att avfall som inte lämpar sig för återvinning ska kunna undvika beskattning.

Sammantaget är det mer motiverat att göra undantag från en skatt där den på kort sikt inte kan påverka aktörerna i önskad riktning och där det finns risk för oönskade effekter på materialåtervinning och miljö.

3.3.2 Ekonomiska principer kring undantag på lång sikt

Analysen av negativa effekter har fokus på kortsiktiga effekter. Det är där empiri finns tillgänglig. Det är dock viktigt att även lyfta långsiktiga effekter för att kunna bland annat beakta avvägningar mellan långsiktiga och kortsiktiga nyttor.

Investeringar i ny teknik (långsiktig substitution). Skatterna ger även incitament att på lång sikt investera i befintlig teknik, att ny teknik utvecklas eller att befintlig teknik förfinas. Drivkrafter i denna riktning är önskvärda ur ett miljöperspektiv och kan även bidra till att ge Sverige en konkurrensfördel i en växande cirkulär ekonomi.

I det fall skatten träffar högre upp i avfallskedjan, till exempel hushåll och förpackningsproducenter, kan den också bidra till att sammansättningen i avfallet ändras så att sekundäravfallet minskar.

Export av avfall. En möjlighet är att kostnaden för nya lösningar för att hantera avfallet är dyrare än att exportera det utomlands. Det medför en risk för en sämre avfallshantering ur ett miljöperspektiv. En relaterad risk är att återvinningsindustrier flyttar utomlands, men huruvida detta leder till ökad miljöpåverkan är svårt att säga.

Sammantaget är ett undantag mer motiverat när risken för export är hög och sannolikheten är låg för att hitta, och kunna implementera, nya lösningar.

3.3.3 Miljömässiga principer kring undantag

Miljömålskonflikter. Ett skatteundantag kan både innebära positiva och negativa effekter på miljön. Exempelvis kan kortsiktiga oönskade miljöeffekter undvikas på bekostnad av långsiktiga incitament för att reducera eller återvinna avfall. Om undantag kan motiveras bör de baseras på bland annat politiska prioriteringar och/eller samhällsekonomiska analyser.

Mängd sekundäravfall. Allt annat lika kan ett undantag vara mer motiverat om större avfallsflöden påverkas negativt jämfört med mindre avfallsflöden. Detta gäller enbart i jämförelser inom samma avfallstyp då miljöpåverkan från olika sekundäravfall kan skilja sig åt. Dock är det viktigt att även ta hänsyn till eventuella trender i avfallsflöden framöver där förväntad minskning i sekundäravfallsmängder innebär att det är mindre motiverat att ge undantag.

Osäkerhet på lång sikt. För framtida tekniker blir bedömningen av negativa effekter på återvinning och miljö mer osäker än bedömningen av negativa effekter som berör processer som använder befintlig teknik. Därför bör ett beslut om undantag beakta möjligheten att ny teknik implementeras. Samtidigt kan osäkerheten om framtiden vara ett argument mot undantag.

4 METOD

4.1 DATAINSAMLING

Datainsamlingen genomfördes i två steg, först gjordes en översiktlig kartläggning av potentiella fall att studera och sedan gjordes fördjupade intervjuer med ett urval aktörer som representerar dessa fall.

Den översiktliga kartläggningen inleddes med tre expertintervjuer med representanter för branschorganisationer. Syftet var att samla in aktuella fall där avfalls- och avfallsförbränningskatten kunnat ge upphov till negativa effekter. Utgångspunkten var att dessa aktörer hade en helhetsbild av deras medlemmars synpunkter i frågan. Intervjuade aktörer redovisas i Tabell 1.

Tabell 1 Intervjuade experter

Organisationer
Återvinningsindustrierna
Avfall Sverige
Energiföretagen

Därefter följde en dokumentstudie för att få en överblick av området och de olika aktörernas argument för att vissa typer av sekundäravfall inte ska beskattas. Bland annat inhämtades information från Regeringens proposition (Prop. 2019/20:32) Skatt på avfallsförbränning, Förbränningskatteutredningen (SOU 2017:83), information från Avfall Sveriges rapport Förbränningskatten på avfall (Avfall Sverige, 2021 a). Argumenten från de olika aktörerna har inhämtats från deras hemställningar. Aktörerna är Energiföretagen (2019), Ragnsells (2019), Fortum (Advokatfirman Lindahl, 2020), Stockholm Exergi (2019).

Skatteverkets preliminära resultat pekar på att återvinningsindustrin i stort kan övervältra skattekostnaderna för avfallsförbränningskatten idag. En allmän analys gjordes för hur detta påverkar skattens inverkan. Dessa allmänna fall överlappar med åtminstone två av de enskilda, fördjupade fallen. Det gäller för biogasproduktion och plastrejekt från kartongproduktion.

För de potentiella fall som identifierats i den översiktliga kartläggningen genomfördes fördjupade intervjuer med aktörer i branschen som påverkas av skatterna och vars beteende kan ge upphov till negativa effekter.

Ett antal semistrukturerade intervjuer genomfördes med en eller flera representanter för organisationen. Intervjuerna fokuserade på specifika avfallslag varför antingen avfallsskatten eller avfallsförbränningskatten var i fokus i varje intervju. Intervjun kretsade kring de frågeställningar som beskrivits i Kapitel 1 (se Box 1) med fokus på hur skatterna kunde ge upphov till negativa effekter och hur ett eventuellt undantag skulle kunna avhjälpa det. I somliga fall har kompletterande frågor besvarats skriftligt via e-post. En annan grupp semistrukturerade intervjuer genomfördes för att förstå de marknadsförutsättningar som aktörerna verkade på. Intervjuobjekt för dessa var ofta andra aktörer i branschen.

I Tabell 2 och Tabell 3 visas de fall som studerats och vilken organisation och person eller personer som intervjuats för avfallsförbrännings- respektive avfallsskatten. Av de fall som kan kopplas till AFS hade tre stycken en potentiellt negativ effekt på materialåtervinningen och två stycken en negativ effekt på möjligheten att nå giffria och klimat- och resurseffektiva kretslopp. För AS studeras enbart möjliga negativa effekter på materialåtervinningen och där har fyra fall studerats.

En intervju genomfördes med Skatteverket och som inte var kopplad till något enskilt fall (Tabell 2). Under intervjun presenterade Skatteverket preliminära resultat från sin utvärdering av avfallsförbränningskatten särskilt gällande frågeställningen om sam- och avfallsförbränningsanläggningar kunnat övervältra skatten på avfallslämnaren samt hur återvinningsindustrin påverkats av skatten.

Tabell 2 Fördjupade intervjuer - Avfallsförbränningskatten

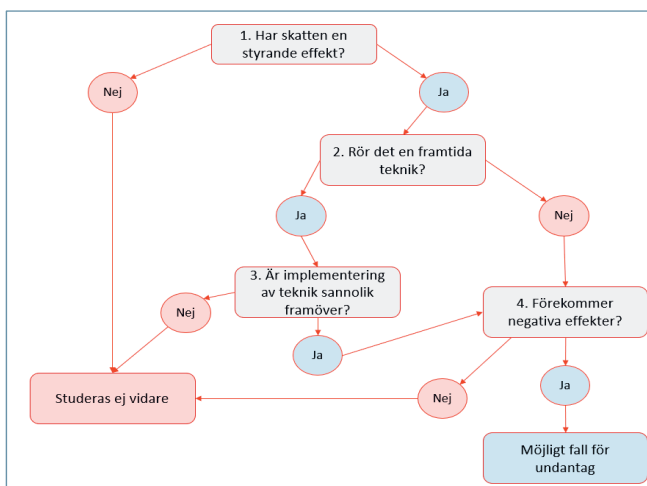
Fall	Organisation
Övervältrning av avfallsförbränningskatten	Skatteverket
Materialåtervinning	
Plastrejekt från biogasproduktion i samrättningsanläggningar	Tekniska verken i Linköping
	Svensk kollektivtrafik
	Avfall Sverige
Plastrejekt från kartongproduktion av återvunnen råvara	Fiskeby Board
	Svenskt producentansvar
	Returkartong AB
Eftersortering av hushållsavfall	Stockholm Exergi
	Stockholm Vatten och Avfall
Materialåtervinning allmänt	Anonym återvinningsaktör
	Svenskt producentansvar
	Returkartong AB
Giffria och klimat- och resurseffektiva kretslopp	
Kiselhaltiga slaggbildare	Fortum waste solution
Icke-farligt avfallsvatten	Fortum waste solution
	Ragnsells

Tabell 3 Fördjupade intervjuer - Avfallsskatten

Fall	Organisation
Materialåtervinning	
Materialutvinning ur flygaska från energiutvinning ur avfall	Ragnsells
Återvinning av glas i förorenade massor	Rise
	Ragnsells
	Swerock
Materialåtervinnings ur slaggrus	Ragnsells
Presskakor från rening av filtersand	Fortum waste solution
	Svenskt vatten

4.2 BEDÖMNINGSPROCESS- OCH KRITERIER

Figur 2 visar ett beslutsträd som illustrerar processen för bedömningen av negativa effekter vilket är en förutsättning för ett undantag. Figuren visar att sekundäravfallsflöden inte är relevanta för undantag om skatten saknar styrningseffekter, om implementering av tekniken är osannolik i framtiden, eller om negativa effekter på materialåtervinningen och övriga miljöaspekter är osannolika.



Figur 2. Illustration av processen för bedömningen av negativa effekter vilket är en förutsättning för ett undantag.

Fyra beslutspunkter beaktas innan ett sekundäravfallsflöde kan vara ett möjligt fall för undantag:

(1) *Har skatten en styrande effekt*

En styrningseffekt är grunden för att skatten styr aktörer mot ett visst mål och om skatten inte träffar den aktör som förväntas ändra beteende saknas styreffekt. I praktiken kan detta uppstå om t.ex. tillsynen är otillräcklig, oönskade effekter "läcker ur" systemet eller om skatten ej överväldnas till den som har rådighet över substitution, vilket innebär att skatten inte påverkar beteendet. Det räcker om rätt aktör träffas av skatten för att den ska anses ha styrande effekt genom incitament i önskad riktning, huruvida aktören ändrar sitt beteende eller inte är inte avgörande.

- **Nej** → Utan styrningseffekt kan det inte finnas negativa effekter från skatten, vilket innebär att den ej är relevant för ett undantag.
- **Ja** → Gå vidare till (2):

(2) Rör det en framtida teknik?

Av de potentiella fall som studeras berör ett flertal återvinnings- eller sorteringstekniker som ännu inte är mogna men där en förväntning finns om att tekniken kommer att finnas tillgänglig i framtiden. I dessa fall kan skatterna fortfarande ha en negativ effekt idag, exempelvis genom att det blir mindre lönsamt att förvara material som potentiellt kan återvinnas i framtiden. Frågan om framtida lösningar introducerar en extra dimension av osäkerhet vilket måste beaktas i bedömningen av om undantag kan vara aktuella.

- **Nej** → Teknik finns tillgänglig, gå vidare till steg (4)
- **Ja** → Gå vidare till (3):

(3) Är implementering av teknik sannolik framöver?

I det fall en teknik kan förväntas implementeras inom en relativt snar framtid kan det under vissa förutsättningar finnas fog för att göra ett undantag från skatten. Syftet skulle vara att gynna tillfällig förvaring av ett avfall som snart förväntas kunna, helt eller delvis, materialåtervinnas då ett undantag ökar förväntningarna att tekniken kommer att bli lönsam. Men, ju längre fram i tiden en teknik kan förväntas mogna desto större är osäkerheten kring den och desto mindre skäl finns det för att ge ett undantag eftersom alternativ användning av avfallet missgynnas. Det är svårt att dra en gräns men tekniker som är omogna sorteras bort. Sådan utveckling stötts lämpligast genom innovationsanslag, inte skatteundantag. Om vi bedömer att en teknik eller process sannolikt kommer att vara påverkad av en skatt och implementering kan förväntas inom en snar framtid kan det till exempel röra sig om att lyckade forskningsförsök i relativt stor skala genomförts, vilket i sin tur kan indikera att kommersialisering är möjlig inom en snar framtid. Vi antar att sekundäravfallsflödet från återvinningsprocessen kommer att beskattas och bortser från att bedöma om juridiska oklarheter kan uppstå i framtiden.

- **Nej**. Tekniken kan bli aktuell först långt in i framtiden alternativt att implementeringen anses för osäker.
- **Ja** → Gå vidare till (4):

(4) Förekommer negativa effekter idag och i framtiden?

För att bedöma om skatten ger upphov till negativa effekter (vad som utgör en negativ effekt har definierats i kapitel 1.2) behöver dagens situation, här hänvisat till som ett referensscenario, med en skatt och ett utredningsscenario utan skatt göras. Om utfallet i dagens situation är sämre

än i utredningsscenariot för någon av målvariablerna kan den aktuella skatten bedömas ha en negativ effekt. Med detta tillvägagångssätt är det viktigt att jämförelsen sker mot rätt utredningsscenario.

- Referensscenario: Dagens situation består, dvs. inga ändringar görs.
- Utredningsscenario: Ett särskilt undantag görs för ett specifikt avfall eller för sekundäravfall från en specifik återvinningsprocess. För fall som rör materialåtervinning innebär det att skatteundantag för avfall från särskilda återvinnings- och sorteringsprocesser. För övriga fall gäller undantaget ett specifikt avfall. Hur undantagen ska utformas i exakthet specificeras inte, utan analysen utgår bara från att ett avgränsat undantag är möjligt att åstadkomma.

Det är viktigt att betona att utredningsscenarierna inte utgörs av ett scenario där en avfalls- och/eller avfallsförbränningskatten helt avskaffas för sekundäravfall. Detta skulle inte utgöra ett relevant beslutsunderlag för huruvida undantag kan motiveras.

För att formulera referensscenarier har utgångspunkten varit den konceptuella modellen i kapitel 3.1 vilken fyllts med innehåll från expertintervjuerna för att förstå hur vilken eller vilka aktörer skatterna sannolikt kommer att belasta.

I bedömningen tas även hänsyn till om skatternas negativa effekter kan förväntas bestå i framtiden - det är till exempel möjligt att dagens trender pekar mot en mindre mängd sekundäravfall framöver.

- **Nej.** Ingen negativ effekt enligt Tabell 4 uppstår vilket innebär att undantag ej är relevant. Det studeras ej vidare.
- **Ja.**
 - För befintliga tekniker: Minst en av de negativa effekterna i Tabell 4 bedöms uppstå idag och kommer sannolikt bestå i framtiden.
 - För framtida tekniker: Minst en av de negativa effekterna i Tabell 4 bedöms uppstå i den närmaste framtiden.

Tabell 4 sammanfattar de kriterier vi använder för att göra en bedömning av huruvida negativa effekter från skatten är sannolika eller inte – antingen idag eller i framtiden. Om informationen från intervjuerna eller dokumentstudien är bristfälliga, eller om flera effekter motverkar varandra, bedöms sannolikheten för negativ effekt som "osäker". Ingen effekt betyder att ingen negativ effekt uppstår av skatten – detta innefattar även positiva effekter.

Tabell 4. Bedömning av negativa effekter på sekundäravfall från avfallsskatten eller avfallsförbränningskatten ("skatten") idag eller i framtiden

Kriterier	Beskrivning av negativ effekt (Sannolikheten att skatterna...)	Bedömning av negativ effekt
(1) Materialåtervinning	...minskar materialåtervinningen.	Negativ effekt Ingen effekt Osäker effekt
(2) Gifffria kretslopp	...gynnar behandlingsmetoder som mindre effektivt hanterar giftiga ämnen.	
(3) Resurseffektiva kretslopp	...ger ett mindre effektivt nyttjande av avfall som ersättning för jungfruliga material.	
(4) Klimatmål	...bidrar till högre växthusgasutsläpp, t ex genom högre nyttjande av jungfruliga resurser, fossila bränslen eller att mindre klimateffektiva bränslen används i förbränningsanläggningar.	

4.2.1 Implikationer för incitament

En förutsättning för att kunna medge ett undantag är att materialåtervinning, giftfrihet, kretslopp eller klimatmål bedöms påverkas negativt av att avfallsförbrännings- eller avfallsskatten påverkar hanteringen av sekundäravfall. Men detta är ej tillräckligt för att motivera ett undantag. Det finns ett antal andra aspekter som kan vara relevanta att beakta vid ett beslut om undantag vilket redogörs för i avsnitt 3.3.

5 RESULTAT AV KARTLÄGGNING

I resultatdelen redovisas fall där avfalls- och avfallsförbränningskatten har en önskad effekt på materialåtervinningen, Sveriges klimatmål samt möjligheten att nå resurseffektiva och giftfria kretslopp. Under rubriken "marknadsförutsättningar" anges vilken marknad i Figur 1 som diskuteras – Marknad 1 benämns "M1", osv.

5.1 AVFALLSFÖRBRÄNNINGSSKATTEN

5.1.1 Allmänna resultat för återvinningsbranschen

Intervjuade aktörer: Svenskt producentansvar AB, Returkartong AB och Anonym aktör inom återvinningsbranschen

Återvinningsbranschen består av ett stort antal företag som sorterar och förädlar avfall. Det avfall som återvinningsbranschen efterfrågar rör både förpackningar som samlas in av förpackningsinsamlingen (FTI) åt materialbolagen och avfall från entreprenörer som samlar in verksamhetsavfall för återvinning.

Typ av sekundäravfall

Vid hanteringen av förpackningsavfallet består sekundäravfallet huvudsakligen av plast och papper från sortering och återvinning av pappers- och plastförpackningar. Sekundäravfallet utgörs av fraktioner som inte kan återvinnas antingen för att det är för orent, håller för låg kvalitet eller för att det saknas efterfrågan på det sekundära avfallet för. För återvinnare som hanterar övriga materialflöden är fraktionerna renare då de ofta kommer från industrin (Anonym, 2021). Även här uppkommer dock sekundäravfall som rör plast- och pappersrejekt.

Hantering av sekundäravfall idag och i framtiden

Sekundäravfallet går idag till förbränning i svenska anläggningar. Alternativet till förbränning är deponering, vilket inte är aktuellt, på grund av förbudet mot att deponera brännbart avfall. En möjlighet att i framtiden kunna utvinna mer plast ur rejekten är kemisk återvinning vilket skulle kunna fungera som ett komplement till mekanisk återvinning.

Hur skatten hanteras idag

Som beskrivits i Kapitel 2.3 visar Skatteverkets utvärdering att återvinningsindustrierna på grund av övervältring belastas med högre mottagningsavgifter för det sekundäravfall som lämnas till förbränning, vilket är en kostnad som de för vidare i sin tur till sina kunder. För Returkartong innebär det att de säljer sina förpackningar till ett lägre pris till sina kunder (exempelvis Fiskebybruk) varpå materialbolagen höjer förpackningsavgiften för sina medlemmar. Medlemmarna i sin tur försöker höja priset på sina produkter och dela kostnaden med konsumenterna.² De verkar dock vanligtvis på konkurrensutsatta marknader vilket begränsar möjligheten att ta ut hela kostnadshöjningen. Återvinnare av industriavfall menar också att kostnadsökningen kommer att bakas in i affären med avfallslämnaren

² H. Nilsson, Svenskt producentansvar AB (personlig kommunikation 21-09-27)

(industrin) som kommer att möta en högre kostnad (Anonym, 2021). Då dessa rejekt mängder är små är dock inverkan relativt liten (Anonym, 2021).

Marknadsförutsättningar

För förpackningsinsamlingen gäller för både återvunnen plast och papper att det inte finns något utrymme att höja priserna för den återvunna råvaran på marknaden (M1) då materialen säljs på en konkurrensutsatt internationell marknad (Nilsson H. , 2021). Samma situation råder för återvunnen plast från industriavfall (Anonym, 2021).

Avseende behandlingsmarknaden skiljer sig däremot förutsättningarna åt. För plastförpackningar är Svensk plaståtervinnings sorteringsanläggning i Motala det enda reella alternativet för plastförpackningar (Nilsson H. , 2021). Det finns plastsortering i Europa men den är ofta av lägre kvalitet där alla anläggningar inte uppfyller kraven i producentansvaret. Alla producenter är inte heller nöjda med denna typ av sortering då de efterfrågar bättre information om sina förpackningars CO₂-belastning. Direkt förbränning anses inte vara ett alternativ enligt aktörerna då det, dels skulle göra att återvinningsmål inte nås, dels inte motsvara många producenters förväntningar (Nilsson H. , 2021).

De pappersförpackningar (osorterade) som samlas in av Returkartong via FTI går antingen till Fiskebybruk eller till den europeiska marknaden (Nilsson H. , 2021). För de förpackningarna som går på export sorteras vätskekartong ut varpå en del skickas till anläggningar i Europa som, liksom Fiskebybruk, kan återvinna vätskekartong men den största mängden vätskekartong förbränns dock (Näsström, 2021). Returkartong premierar att sälja sina förpackningar till anläggningar som kan återvinna vätskekartongen. Returkartong drivs främst av det svenska målet om 85 procent återvinningsgrad för pappersförpackningar och premierar att fortsatt sälja förpackningar till Fiskebybruk, med högre förpackningsavgifter till följd, än att exportera förpackningarna till europeiska anläggningar som erbjuder lägre återvinningsgrad (Näsström, 2021). De ser inte heller att höjda förpackningsavgifter på grund av avfallsförbränningsskatten har mer än en marginell påverkan på företagets incitament att anpassa sina förpackningar. Medlemsföretagens vilja att kunna påvisa en hög återvinningsgrad anses också vara en viktigare drivkraft.

Vad gäller de industriella plastflödena är den enda alternativa behandlingsformen idag förbränning (Anonym, 2021).

5.1.2 Rejekt från biogasproduktion i samrötningsanläggningar **Intervjuade aktörer: Tekniska verken i Linköping och Avfall Sverige**

Biogasproduktion i samrötningsanläggningar bedrivs vid ett 30-tal anläggningar i Sverige. Samrötning innebär att flera substrat rötas tillsammans i en process, till exempel källsorterat matavfall eller slakteriavfall tillsammans med gödsel. Substratet i samrötningsanläggningarna härrör från kommuner (hushållsavfall och övrigt matavfall inom det kommunala ansvaret), livsmedelsindustri, jordbruk och slakterier. Huvuddelen av materialet som rötas i Tekniska verkens biogasanläggning består av mat-, slakteri- och livsmedelsavfall. Ägare till Tekniska verken är Linköpings kommun och inom Tekniska verken-koncernen bedrivs förutom

biogasproduktion verksamhet inom avfallshantering, avloppsrening och kraftvärme. Biogasproduktionen finns inom ett av koncernens dotterföretag.

Typ av sekundäravfall

Försorteringen av det organiska avfallet innan produktionen av biogas i samrättningsanläggningar ger upphov till ett rejekt bestående av livsmedelsförpackningar och organiskt material (Avfall Sverige, 2020). I de flesta anläggningar utgörs den största andelen av organiskt material. En mindre mängd kommer också från reningen av rötresten (Intervjuperson på tekniska verken i Linköping, 2021). Avfallstyp och den teknik som används vid försorteringen påverkar mängden sekundäravfall. Plockanalyser visar att mer rötbart rejekt återstår i anläggningar som använder skonsam teknik för försortering, till exempel skruvpressar (Avfall Sverige, 2020).

Andelen rejekt med given teknik beror på vilka avfallsfraktioner som tas emot. Vid Tekniska verken är mängden förpackningar som följer med olika avfallstyper avgörande (2021). Gödsel och slakteriavfall är rena källor medan mer icke-organiskt material följer med hushållsavfallet. Störst andel icke-organiskt material finns i avfall från verksamheter som exempelvis livsmedelsdistributörer där en stor mängd förpackningar medföljer. I Tekniska verken i Linköping är exempelvis 60 procent av avfallet förpackat på något vis, det vill säga hushålls- och verksamhetsavfall, och behöver försorteras. I avfallet det senaste året har 11 procent sorterats bort före rötning, men andelen varierar över tid beroende på fördelningen mellan olika avfallsflöden.

Hantering av sekundäravfall idag och i framtiden

Då rejektet huvudsakligen består av förpackningsmaterial omfattas det till stor del av plast och papper, men även en del organiskt material som är rötbart. Rejektet innehåller även fukt från det organiska materialet. Den enda möjliga behandlingen idag är förbränning (Intervjuperson på tekniska verken i Linköping, 2021). Materialet är orent och svårt att tvätta då det deformeras kraftigt i försorteringsprocessen. Återvinningsindustrin är av dessa anledningar inte intresserade av att ta emot det.

En möjlighet att minska mängden icke-rötbart rejekt vore om röttningsbara förpackningar i livsmedelsindustrin utvecklades och introducerades. Denna utveckling är dock svår att sja om. Det finns en trend mot att kartong ersätter plast i förpackningar men inom livsmedelssektorn är plast fortsatt vanligt förekommande.³ Att detta skulle minska rejektet förutsätter även att pappersförpackningarna kan rötas och särskiljas från kvarstående plastförpackningar. Intervjupersonen på Tekniska verken (2021) bedömer att mängden förpackningar i rejektet kommer bestå. Inte heller den biologiskt nedbrytbara plast som introducerats på marknaden kan rötas då den bara bryts ner under aeroba förhållanden (biogas produceras i frånvaro av syre genom anaerob nedbrytning medan kompostering sker i en aerob process).

Ytterligare en möjlighet enligt kontaktpersonen på Tekniska verken (2021) att minska rejektmängderna är att minska det felsorterade avfallet som läggs i den organiska fraktionen. Prisdifferentiering med avseende på sorteringsgrad diskuteras inom branschen (Steinwig, 2021) även om intervjupersonen på Tekniska verken menar att det tidigare har varit svårt att i allmänhet jobba med differentierade prismodeller.

³ I. Näsström, Returkartong AB (Personlig kommunikation 21-09-28)

Representanten för Tekniska verken ser att den mest realistiska vägen för samrötningsanläggningar att minska rejektmängderna är att öka utsorteringsgraden av organiskt material i försorteringen för att på så vis minska andelen organiskt material som hamnar i rejektet. Tekniska verken använder biosepareringsteknik, vilket ger mycket små mängder organiskt material i rejektet, men en studie från Avfall Sverige visar att variationen mellan biogasanläggningarnas försortering är mycket stor ((Intervjuperson på tekniska verken i Linköping, 2021), (Avfall Sverige, 2020)). Mellan 6 och 46 procent av det inkomna avfallet blir rejekt vilket i de flesta fall främst utgörs av organiskt material (Avfall Sverige, 2020). En uppgradering av sorteringsanläggningar skulle således kunna kraftigt minska rejektmängderna genom att mer organiskt material sorteras ut och går till rötning. Samrötningsanläggningarna i Sverige har även olika kapacitet att avlägsna vätska från rejektet och där det på samma sätt finns potential att minska rejektonnaget genom en uppgradering av anläggningarna.

Hur skatten hanteras idag

Vid Tekniska verken i Linköping bedrivs både biogastillverkning och avfallsförbränning. I dagsläget övertar förbränningsanläggningen hela skatten på biogasproduktionen (Intervjuperson på tekniska verken i Linköping, 2021). Det sker ingen vidare övervältring till lämnare av organiskt material till biogasanläggningen vilket innebär att skatten slår direkt på resultatet för samrötningsanläggningen. Det har dock inte påverkat biogasproduktionen.

I det korta perspektivet finns ingen möjlighet att höja avgifterna då utrymme saknas i aktuell avtalsperiod.

Marknadsförutsättningar

Samrötningsanläggningar verkar på flera marknader: marknaden för behandling av biologiskt avfall (M3), biogasmarknaden (M1) och marknaden för biogödsel (M1). Förutsättningarna på dessa marknader diskuteras nedan. Förutsättningarna för att hitta annan avsättning för sekundärvafallet är som redan beskrivits ovan begränsade.

Produktmarknad (M1): Biogasmarknadsutredningen (SOU 2019:63) konstaterar att försäljningen av biogas sker på olika marknader. Relevant för samrötningsanläggningarna är gasstamnät och regionala marknader. Det absolut största gasnätet ligger i Västsverige följt av ett nät runt Stockholm med tiotusentals kunder i varje. Gasen används främst i fordon⁴ och i det västsvenska nätet sätts priset på fordonsgas i förhållande till bensin och diesel. Där finns även en koppling till det danska gasnätet där priset generellt är lägre. På de regionala marknaderna distribueras gasen i lokala nät eller flakas med lastbil. Där varierar konkurrensen beroende på bl.a. transportavstånd, efterfrågan och avstånd till andra regionala marknader varför det inte finns något nationellt marknadspris. Enligt en person på Avfall Sverige är konkurrensen mot bensin och diesel påtaglig även på dessa marknader. Gasen handlas oftast i bilaterala avtal och till stor del i offentligt upphandlad kollektivtrafik. Enligt Svensk kollektivtrafik skulle ett högre biogaspris föras vidare till den regionala kollektivtrafikmyndigheten (RMK) då

⁴ Av den biogas som produceras i Sverige uppgraderades 63 procent år 2018 och knappt 90 procent av den uppgraderade gasen användes som fordonsgas. Resten används som processbränsle i industrier eller för uppvärmning (Energigas Sverige, 2018)

avtalen (vanligtvis åtta år) med operatörer oftast är specificerade så att dessa slipper bära tillkommande kostnader för att nå en viss miljöstandard (Sandberg, 2021). Vid nästa upphandling skulle givetvis justering av priset bli aktuellt. Miljöaspekten är viktig för de flesta RMK men konkurrensen med andra bränslen och eldrift ökar, särskilt en bit in i framtiden.

Produktmarknad (M1): Den rötrest som kvarstår efter biogasproduktionen används som biogödsel i jordbruket. Biogasmarknadsutredningen (SOU 2019:63) konstaterar att marknadsförutsättningarna varierar i landet men att betalningsviljan oftast är lägre än hanteringskostnaden varför biogasproducenten får betala jordbrukare för att ta emot biogödsel. På vissa platser kan dock biogasproducenten ta betalt – som högst 20 kronor per ton. Den främsta konkurrensytan är mot mineralgödsel som både är mindre kostsamt att transportera och har ett högre näringsinnehåll vilket gör det svårt konkurrera med prismässigt. Det finns även konkurrens med stallgödsel, särskilt inom det ekologiska jordbruket.

Behandlingsmarknad (M3): På marknaden för substrat till biogasanläggningarna är enligt en kontakt på Avfall Sverige rötning i praktiken den enda behandlingsformen för kommunalt avfall då kommunerna vanligtvis har som miljöpolicy att biologiskt avfall ska rötas (Steinwig, 2021). Kommunerna som levererar hushållsavfall och hushållsliknande avfall från verksamheter behöver förvisso betala en behandlingsavgift (i intervallet 340–700 kr per ton) men enligt samma person är konkurrensen vid offentliga upphandlingar mycket hård mellan röttningsanläggningarna och trots höga transportkostnader kan anläggningar lämna anbud i kommuner långt bort från sin hemort. Orsaken är att det kommunala avfallet lämpar sig väl att röta och priset har legat på samma nivåer sedan 2012 (SOU 2019:63). Intervjupersonen på Tekniska verken tror att de kommer att undvika en prishöjning för att kunna behålla låga mottagaravgifter. Situationen är liknande för slakteriavfall som, trots viss konkurrens med alternativa behandlingsformer (ex HVO-produktion) är så högt eftertraktat av röttningsanläggningarna att de ibland betalar för att ta emot det (Steinwig, 2021). För verksamhetsavfall från bland annat livsmedelssektorn har kontakten på Avfall Sverige inte uppfattat att konkurrensen är lika hård och att anläggningarna kan ta ut högre behandlingsavgifter (Steinwig, 2021). Det kan antingen bero på att materialet håller lägre kvalitet eller, som Biogasmarknadsutredningen (SOU 2019:63) pekar på, att substraten i vissa fall saknar alternativ användning och verksamheterna snabbt vill bli av med varor som inte längre kan säljas.

Från och med 31 december 2023 ska system för insamling av matavfall vara på plats i samtliga kommuner (Regeringskansliet, 2020). Detta ska jämföras med att 82 procent av kommunerna hade insamling av matavfall 2018 (Naturvårdsverket, 2020). Efterfrågan på rötning kan således komma att öka vilket ökar möjligheterna för samröttningsanläggningarna att övervärta kostnaderna även på kommunerna.

5.1.3 Plastrejekt från kartongproduktion av återvunnen råvara

Intervjuad aktör: Fiskeby Board AB

Intervju har genomförts med Fiskeby Board vilket är ett returfiberbruk där pappersförpackningar återvinns till kartong. Anläggningen är den enda i Sverige som kan återvinna plastbelagd kartong. Materialet kommer till Fiskeby Board främst från materialbolagen, dvs det består främst av utsorterade pappersförpackningar från hushåll men även en liten mängd felsorterat avfall följer med (Intervjuperson, 2021).

Typ av sekundäravfall

Eftersom de återvinner plastbelagda pappersförpackningar är det oundvikligt att plast följer med in i återvinningsprocessen. Materialet läggs i en trumma där det löses upp för att separera fibrerna från plasten. Plasten blir ett rejekt tillsammans med fibrer som inte kunnat separeras från plasten och annat felsorterat avfall (Intervjuperson, 2021).

Hantering av sekundäravfall idag och i framtiden

I dagsläget förbränns rejektet och värmen utnyttjas i kartongtillverkningen där det torkar kartongen. Även andra typer av avfall förbränns i samma process. Det är enligt en kontaktperson på Fiskeby Board (2021) inte möjligt att idag sälja rejektet då ingen återvinningsaktör vill ta emot det. Det är orena fraktioner med olika plasttyper och den fiberrest som följer med sänker kvaliteten på materialet ytterligare.

Fiskeby Board har arbetat med utvecklingsprojekt för att kunna utvinna mer fibrer ur materialet och därmed få ett renare rejekt. Sådan teknik finns idag men de investeringar som skulle krävas för ytterligare utsortering av fibrer är idag så kostsamma att de inte är lönsamma trots skatten. Då ligger det närmare till hands att sluta ta emot plastbelagda pappersförpackningar. De har dock ett incitament att ta in plastbelagda pappersförpackningar då dessa alltid är tillverkade av jungfrulig råvara vilket ger deras kartong en högre kvalitet.

För återvinning av plasten i rejektet är kemisk återvinning en möjlighet framöver. Tekniken uppges inte finnas på industriell skala idag utan intervjupersonen (2021) uppskattar att det kan bli aktuellt först inom 10–15 år. De skulle dock ha svårt att göra en sådan investering själva utan ser det som mer realistiskt att en annan aktör upprättar en anläggning som kan ta emot deras rejekt. Eftersom tekniken fortfarande är omogen är det osäkert hur stor andel av fibrerna som måste avlägsnas före den kemiska återvinningen så huruvida rejektet med dagens komposition kommer att bli aktuell för kemisk återvinning är idag fortfarande okänt enligt representanten för Fiskeby Board.

Intervjupersonen (2021) på Fiskeby Board ser en risk för att en större andel av mottaget material kommer att bli rejekt framöver då materialet blir mer och mer komplext med fler svårseparerade kombinationer av kartong och plast. Bioplast kan eventuellt försvåra återvinningen beroende på hur lätt det kan separeras från fibrerna, men detta är ännu okänt.

Hur skatten hanteras idag

Idag kan en stor del av skatten övervältras på avfallslämnaren genom höjda mottagningsavgifter, alltså på materialbolagen, men inte allt. Resterande skatteandel bekostar Fiskeby Board vilket slår direkt på deras ekonomiska resultat (Intervjuperson, 2021).

Marknadsförutsättningar

Konkurrensen om återvunnen råvara sker på en global marknad (M1) och det inte är inte möjligt för en enskild aktör att påverka dessa priser (Nilsson H. , 2021).

Trots att Fiskeby Board är den enda anläggningen som tar emot plastbelagda pappersförpackningar finns det en risk att materialbolagen väljer att exportera avfallet till andra kartongtillverkare i Europa (Intervjuperson, 2021) (M3). Representanter för materialbolagen menar dock att risken för export är liten (Näsström, 2021).

5.1.4 Eftersortering av hushållsavfall

Intervjuade aktörer: Stockholm Exergi AB och Stockholm vatten och avfall (SVOA)

Stockholm Exergi byggde under hösten 2020 en eftersorteringsanläggning för avfall som kommer till deras förbränningsanläggning i Brista i Sigtuna kommun (Dotzauer, 2021). Det tilltänka avfallet är hushållsavfall och visst verksamhetsavfall, men bygg- och industriavfall kan inte hanteras. Anläggningen går inte för full kapacitet men målsättningen är att allt hanterbart avfall i Brista ska passera anläggningen. Avfallet går in i anläggningen som sorterar ut plast och metall. Plasten separeras genom optisk sortering och metall sorteras ut med hjälp av magneter och virvelströmsseparatorer.

Stockholm vatten och avfall (SVOA) har beslutat att inrätta en liknande anläggning i Högdalen men som enbart är avsedd för hushållsavfall (Dahllöf, 2021).

Typ av sekundäravfall

Den rest som blir kvar består av det brännbara hushållsavfall som inte kunnat sorteras ut. Detta rejekt utgörs av bland annat matavfall, papper, mm, men även glas. Cirka 70–75 procent av plasten sorteras ut och resterande andel återfinns i rejektet (Dotzauer, 2021; Dahllöf, 2021).

Hantering av sekundäravfall idag och i framtiden

Sekundäravfallet förbränns idag på Bristaanläggningen. Plast har ett högt energiinnehåll varför sorteringen gör att sorteringsrestens värmevärde blir lägre än värmevärdet i det inkomna avfallet. För att få ut samma effekt i förbränningsanläggningen behöver de därför mata in mer av sorteringsresten i pannan. Effekten blir att ju mer plast som sorteras ut, desto mer avfall behöver förbrännas varpå de får betala högre skatt (Dotzauer, 2021).

Anläggningen i Brista är försedd med marknadens mest effektiva teknik för utsortering av plast och metall som inte kräver manuell sortering (Dotzauer, 2021). De tekniska möjligheterna finns för att anlägga fler sorteringslinjer där papper och textilier separeras genom optisk sortering. Priset för dessa material är dock lågt då pappret blir av låg kvalitet och marknaden för textilavfall fortfarande är omogen. I dagsläget skulle de behöva exportera det

utsorterade pappret. Möjligtvis kan det finnas potential för textillavfall framöver men det är inget tydligt scenario menar Dotzauer (2021). Den stora nyttan med anläggningen har snarare varit att minska växthusgasutsläppen och därmed behöva köpa in färre utsläppsätter. SVOA ser ingen möjlighet att kunna öka utsorteringsgraden i rejektet, åtminstone inte med planerad teknik (Dahlöf, 2021).

Hur skatten hanteras idag

Stockholm Exergi har ungefär 40 leverantörer av avfall och i avtalen med de flesta finns det klausuler som tillåter Stockholm Exergi att övervätra kostnaden för avfallsförbränningskatten på leverantörerna (Dotzauer, 2021). Men hur situationen kommer att se ut när avtalen löper ut är osäkert utan det visar sig när det blir aktuellt att handla upp nya avtal om ungefär fem år.

SVOA:s anläggning kommer enbart att hantera restavfall som uppstår i Stockholms kommun vilket de själva samlar in. Skattekostnaden kommer hanteras inom kommunens avfallstaxa.

Marknadsförutsättningar

Eftersorteringsanläggningarna verkar på flera marknader: behandling av restavfall (M3) samt materialmarknaden för utsorterade fraktioner (M1). Stockholm Exergi förbränner även rejektet (M2) och levererar fjärrvärme till fjärrvärmenätet (M1).

Handeln med återvunna material (M1) sker på en konkurrensutsatt global marknad där återvinningsaktörerna är pristagare.

Sedan avregleringen av elmarknaden 1996 har marknaden för fjärrvärme (M1) haft fri prissättning där verksamheterna bedrivs för att göra vinst. Fjärrvärmeproducenter befinner sig i en monopolliknande situation där de ensamma levererar värme i näten och därmed är prissättare (Hellström, 2021). Monopolmakten är dock begränsad genom konkurrens med alternativa uppvärmningsalternativ som värmepumpar och direktverkande el. Hellström (2021) visar genom en ekonometrisk analys av fjärrvärmemarknaden att det finns en positiv korrelation mellan fjärrvärmepriser och framför allt installationskostnaden för bergvärmepumpar. Det tolkas som att prisutvecklingen av fjärrvärmepriset begränsas av prisförhållandet till bergvärmepumpar. Denna bild bekräftas av Stockholm Exergi (Dotzauer, 2021) som menar att just konkurrensen med värmepumpar begränsar deras möjlighet att höja fjärrvärmepriset och det är samma slutsats som dras i Förbränningskatteutredningen (2017). Hellström visar att en annan aspekt som hämmat prisutvecklingen av fjärrvärmepumpar är introduktionen av plattformen Prisdialogen som startades 2013 för att stärka kundernas ställning mot fjärrvärmebolagen. Den kan därmed "betraktas som en marknadsbaserad självregleringsmekanism" (Hellström, 2021). Även i Skatteverkets utvärdering av avfallsförbränningskatten noteras att fjärrvärmepriset i allmänhet inte har höjts och uppges inte planeras höjas under 2022.

Tjänsten behandling av kommunalt avfall handlas (M3) upp via offentlig upphandling där det råder konkurrens mellan avfallsförbränningsanläggningar. Skatteverkets resultat (se kapitel 2.3) pekar på att avfallsförbränningsanläggningar även i kommande

avtalsupphandlingar sannolikt kommer att kunna övervältra skattekostnaden till avfallslämnarna. Som diskuterats ovan skulle Stockholm Exergi i sådant fall kunna undvika skattekostnaden, medan SVOA å andra sidan skulle i ett sådant scenario åläggas att betala skattekostnaden via högre mottagningsavgifter.

5.1.5 Kiselhaltiga slaggbildare

Intervjuad aktör: Fortum waste solution

Kiselhaltiga slaggbildare används vid högtemperaturförbränning i roterugnar där farligt avfall förbränns (Melander, 2021). Slaggbildarna fyller flera funktioner i ugnen: den skyddar ugnens infodring av tegel som behöver skyddas vid de höga temperaturerna samt binder tungmetaller i slaggen. Det är bara Fortum som har en roterugn för farligt avfall i Sverige men andra anläggningar finns i Europa.

I genomsnitt används dagligen åtta ton kiselhaltigt avfall i högtemperaturförbränningen (Melander, 2021). Huvuddelen består av farligt avfall som används i första hand. I de fall detta inte räcker används kiselhaltigt icke-farligt avfall. Fortum har på grund av befintligt undantag från avfallförbränningskatten ett incitament att ta in kiselhaltigt farligt avfall i första hand. Ett vanligt exempel på ett sådant avfall är en finfraktion från behandling av CRT⁵-glas (finns i bildrör) i äldre TV-apparater. Kiselhaltigt icke-farligt avfall är bland annat glas, sand och jord.

Typ av sekundäravfall

Ej relevant, inget sekundäravfall uppstår utöver slaggen som binder farliga ämnen och behöver gå på deponi.

Hantering av sekundäravfall idag och i framtiden

Ej relevant.

Hur skatten hanteras idag

Fortum har begränsad möjlighet att övervältra kostnaden för avfallsförbränningskatten på lämnarna av kiselhaltigt, icke-farligt avfall. Prispressen är hög och det är inte möjligt att höja priset (Melander, 2021).

Fortum prioriterar kiselhaltigt farligt avfall i högtemperaturförbränningen. Kiselhaltiga icke-farliga avfall är alternativet om tillgång till kiselhaltigt farligt avfall inte skulle vara tillräckligt (Melander, 2021). Att använda jungfruliga resurser är i princip sista alternativet då en grundläggande princip är att avfall ska användas före jungfruliga resurser där det är möjligt (se MB hushållningsprincipen och i 2 kap i MB 5§ hushållning med råvaror). Detta sker inte idag.

På grund av avfallsförbränningskatten strävar Fortum efter att minimera användningen av kiselhaltigt icke-farligt avfall (Melander, 2021). Av lönsamhetsskäl har de behövt upphöra med användningen av ett visst icke-farligt avfall⁶. Kiselhaltigt icke-farligt avfall som används är glas, sand och jordmassor. Om tillgången på kiselhaltigt avfall minskar, vilket kan förväntas för den slaggbildare som huvudsakligen används idag, kommer kostnaderna

⁵ Cathode Ray Tube (CRT)

⁶ Utav hänsyn till kunden som lämnar avfallet anges inte typ av avfall

för hanteringen av farliga avfall att öka och det går inte att utesluta export av avfallet även fast detta inte kan observeras idag (Melander, 2021).

Marknadsförutsättningar

Med hänvisning till affärshemligheter har vi inte kunnat identifiera det kiselhaltiga, icke-farliga avfall som Fortum använder och därmed inte alternativa behandlingsformer. Marknadsförutsättningarna för Fortum har alltså inte kunnat granskas.

5.1.6 Icke-farligt avfallsvatten

Intervjuad aktör: Fortum waste solution

På Fortums anläggning i Kumla tas avfallsvatten emot. Avfallsvattnet består huvudsakligen av 95–98 procent vatten och resterande andel av föroreningar som inte kan behandlas vid industrins egna eller kommunala avloppsreningsverk (Advokatfirman Lindahl, 2020). Intervjupersonen på Fortum berättar att avfallsvatten kan inom anläggningen behandlas antingen i en fristående kemisk-fysikalisk vattenreningsanläggning, eller i industare som är anslutna till förbränningsanläggningen eller i anslutning till efterbrännkammaren i förbränningsanläggningen (Melander, 2021). Vidare tillförs visst avfallsvatten efterbrännkammaren där det kylv rökgaserna, vilket är nödvändigt och avfallsvattnet ersätter då råvatten som annars måste tillföras processen. Vid industning av avfallsvatten går vattenången också in i efterbrännkammaren, medan koncentratet (salterna) från industningen används för att stabilisera flygskorna. Avfallsvattnet har delvis ersatt råvatten för kylning av rågaserna. På detta vis behandlas avfallsvattnet samtidigt som det nyttjas för nedkylning av rökgaser och stabilisering av flygskorna.

Typ av sekundäravfall

Saltkoncentratet från industarna är att betrakta som ett sekundäravfall då vattenången från industarna återvinns. Då salterna binds i flygskorna åläggs de avfallsskatt. Även om avfallsskatten har en viss fördyrande effekt på hanteringen av avfallsvatten är det istället avfallsförbränningskatten som i intervjuer och dokument pekas ut som problematisk (Melander, 2021). I detta fall är det således inte beskattningen av ett sekundäravfall som ökar risken för att negativa effekter uppstår. Därför behandlas inte undantag från avfallsskatten vidare.

Hantering av sekundäravfall idag och i framtiden

Ej relevant.

Hur skatten hanteras idag

Fortum betalar idag avfallsförbränningskatt för det avfallsvatten som förs in på förbränningsanläggningen och som är klassat som icke-farligt avfallsvatten (IFA). Fortum står för skattekostnaden som inte övervältras på avfallslämnarna. (Melander, 2021)

Effekten av skatten är idag enligt intervjupersonen på Fortum att det tas emot väldigt lite IFA vatten då skatten ökar kostnaden för att behandla det på anläggningen (Melander, 2021). Vidare finns det kapacitet att ta in mer IFA avfallsvatten och kunna ersätta en del av dagens råvattenanvändning men

det fördyras av avfallsförbränningskatten. Fortum har dock ingen möjlighet att öka uttaget av råvatten då kommunen villkorat i deras tillstånd att minska råvattenuttaget (Advokatfirman Lindahl, 2020), men som sagt, så finns potential att minska uttaget.

Marknadsförutsättningar

Enligt intervjupersonen på Fortum är priskonkurrensen hård på behandlingsmarknaden för icke-farligt avfallsvatten (Melander, 2021). På grund av bristande information om exakt vilket avfallsvatten det rör sig om är det svårt att i detalj studera hur konkurrensytorna ser ut. Däremot finns det flera aktörer som erbjuder vattenreningstjänster som kan hantera både farligt och icke-farligt avfallsvatten. Enligt en kontakt på en av Ragnsells vattenreningsanläggningar finns flera anläggningar i Sverige som erbjuder dessa tjänster, däribland deras egna som renar vatten med en mängd olika tekniker (Melander, 2021). Personen lyfter även att det är vanligt att industrier har egna reningsanläggningar. Det renade vattnet släpps ut i recipient och föroreningshalten kontrolleras i miljötillstånd.

5.2 AVFALLSSKATTEN

5.2.1 Presskakor från rening av filtersand

Intervjuad aktör: Fortum waste solution

Fortum har i både sin hemställan (Advokatfirman Lindahl, 2020) och i intervjun lyft möjligheten att rena filtersand från vattenverk för att på så vis kunna återanvända sanden för samma syfte (Melander, 2021). Det finns enligt Svenskt Vatten två typer av filtersand, snabbfilter och långsamfilter (Wallsten, 2021). Snabbfilter hanterar de huvudsakliga föroreningarna och rengörs kontinuerligt på vattenverken redan idag medan långsamverkande filter inte rengörs utan byts ut med jämna mellanrum. Den uttjänta sanden skickas enbart på deponi om det skett ett missöde och föroreningar kommit in i verket. Normalt förvaras den uttjänta sanden inom vattenverkets område. Rening av långsamverkande filtersand är vanligt förekommande i Europa men förekommer inte i Sverige med undantag från en anläggning ägd av Fortum men som ännu inte är i drift (Melander, 2021).

Typ av sekundäravfall

Vid reningen av den långsamverkande sanden uppstår ett rejekt som består av de föroreningar som plockats upp av sanden samt de ämnen som tillsätts för att få föroreningarna att släppa från sanden (Melander, 2021). Rejektet samlas i presskakor.

Hantering av sekundäravfall idag och i framtiden

Enligt Fortum skulle presskakorna främst behöva deponeras men i undantagsfall där de innehåller större mängder organiskt material kan förbränning vara aktuell (Melander, 2021). Då presskakorna består av föroreningar finns ingen ytterligare råvara att utvinna ur dem.

Hur skatten hanteras idag

Då Fortums anläggning för tvätt av sandfilter ej är i drift än betalas ingen avfallsskatt i dagsläget för presskakor från rening av sandfilter. Beskattningen av presskakorna uppges vara ett avgörande skäl till att rening

av filtersand inte är lönsam och istället gör det mer lönsamt att använda jungfrulig sand.

Marknadsförutsättningar

Återvunnen filtersand konkurrerar med natursand som idag används i anläggningarna (M1).

Då sanden förvaras på verkens område finns ingen alternativ användning av den (Wallsten, 2021).

5.2.2 Materialåtervinning ur flygaska från energiåtervinning ur avfall

Intervjuad aktör: Ragn-Sells

Energiåtervinning ur avfall ger upphov till tre restprodukter: bottenaska och flygaska samt avfall från rökgasreningen. Flygaskan är ett sekundäravfall då den kommer från energiåtervinningen. Den innehåller bland annat höga halter av tungmetaller och salter, vilka klassas som farligt avfall. Tidigare analyser har visat att flera andra metaller kan vara av intresse för återvinning framöver men tekniken saknas för de flesta idag (t.ex. Cu, Ag, Au, Al, Zn, Sb, Sn, Mn and Ni (Energiforsk, 2016)).

Typ av sekundäravfall

Idag uppkommer ungefär 300 000 ton flygaska per år vid förbränning av hushållsavfall (Wiblom, 2021a). Ungefär 20 procent av sekundäravfallet innehåller salter och en liten andel innehåller metaller (Wiblom, 2021b). Vid framtida återvinningsförsök av dessa produkter kommer det att uppstå ett nytt sekundäravfall (rejekt).

Hantering av sekundäravfall idag och i framtiden

Idag deponeras flygaskan vilket kan ses som det säkraste sättet att behandla avfallet på eftersom det innehåller farliga ämnen. Dessutom finns det få ekonomiskt lönsamma alternativ idag. Eftersom flygaskan är mycket dyr att lagra är det inte aktuellt att spara askan för framtida återvinning (Wiblom, Analyst, RagnSells, 2021b).

En framtida utveckling av detta sekundäravfallsflöde är svårbedömt eftersom det hänger ihop med trender och utveckling av energiåtervinning inom fjärrvärmerna, både inom Sverige och EU. På kort och mellanlång sikt är det sannolikt att detta flöde kommer att vara ungefär som det är idag (300 000 ton/år).

Återvinningsmetoder för flygaska börjar växa fram men det är fortfarande ett kostsamt alternativ jämfört med att deponera och betala skatt i Sverige. Ragn-Sells kommer att år 2022 lansera den första anläggningen som återvinner kalium (salt) ur flygaska, vilket är en begetränsad och icke-ersättningsbar råvara i all matproduktion (Wiblom, 2021a). De återvunna salterna håller samma kvalitet som nyproducerade salter (RagnSells, 2021 (30 augusti)). Enligt Ragn-Sells är också andra metoder under utveckling, exempelvis att vidareförädla behandlingsresten till en industriråvara. När dessa metoder kan tas i bruk är osäkert och utvecklingen kan ta många år. Dessutom kräver processen en stor volym flygaska.

Hur skatten hanteras

Eftersom avfallsskatten åläggs aktörer som deponerar sekundäravfall söker aktörerna andra alternativ som till exempel export till Norge för skattefri deponering. Ragn-Sells har uppskattat att endast hälften av flygaskan deponeras inom Sverige. Den andra hälften skickas till Norge för att undvika skatt, vilket dessutom leder till utsläpp på grund av långa transportsträckor. Export av flygaska kan även ha negativ påverkan på den framtida återvinningstekniken, till exempel när stora mängder flygaska behövs för att vidareförädlade behandlingsrester till en industriråvara.

Marknadsförutsättningar

Idag finns det ingen återvinningsaktör för flygaska vilket innebär att det enda behandlingsalternativet (M3) är deponering, varav ungefär hälften sker utanför Sverige. Däremot kommer det snart finnas återvinningsaktörer i M3, vilket innebär att ett nytt sekundäravfall kommer att genereras (M2) tillsammans med de återvunna produkterna salt och metall (M1). Förutsättningarna på dessa framtida marknader diskuteras nedan.

Salter återfinns på produktmarknad för återvunna produkter (M1). Ragn-Sells planerar att öppna en ny anläggning som kommer återvinna och sälja salter under 2022. Det finns minst fyra olika salter som har ett marknadsvärde: kaliumklorid (gödsel), kalciumklorid (dammabsorbering, halkbekämpning), natriumklorid (halkbekämpning), ammoniak i vattenlösning (rökgasrening). Den största mängden salt är natriumklorid (Wiblom, Analyst, RagnSells, 2021b).

Salterna kommer att säljas på en global marknad vilket innebär att möjligheten att påverka priset är begränsad. Däremot har Ragn-Sells jobbat med en grossist för att försöka få en prispromie vilket motiveras av att produkten är återvunnen och dessutom medför mindre klimatpåverkan. Det återstår att se i vilken mån det går att sälja dessa produkter för priser utöver marknadspriset.

Priserna för de olika salterna varierar kraftigt beroende på typ samt andra globala faktorer. Till exempel ligger priset på vägsalt runt 200 kr/ton medan salter som används som gödsel (kaliumklorid) ligger runt 5 000 kr/ton (Wiblom, 2021b). Kaliumklorid är en viktig insatsvara i matproduktionen och priset på det har ökat med 400 procent det senaste året på grund av knapphet samt upplevd risk för importförbud från Belarus, ett av de få ställen i världen där resursen finns.

Produktmarknaden för återvunnen metall (M1): Även om flera värdefulla metaller finns i askan är tekniken för att återvinna de flesta av dem ännu utvecklad. Undantaget är HaloSep-tekniken som har tagits fram av Stena Recycling (LIFE Halosep, 2021). Denna teknik ska snart kommersialiseras och generera ett metallkoncentrat av zink och andra metaller som kan återvinnas i smältverk (utöver vägsalt och annat som kan används i vägkonstruktion). Mängden zink som kan återvinnas är mycket liten men priset är högt (26 000 kr/ton).⁷ Eftersom det är en global marknad har återvinningsaktören liten möjlighet att påverka priset, vilket dessutom brukar vara marginellt lägre för återvunna metaller jämfört med jungfrulig råvara (Wiblom, Analyst, RagnSells, 2021b). En framtida återvinnig av andra metaller ur flygaska är högst sannolikt då tekniken förbättras kontinuerligt. Vilka ämnen som återvinns kommer mest troligt drivas av

⁷ Priset för zink per ton är strax över 3 000 USD/ton om man betalar kontant enligt London Metals Exchange (LME, 2021).

världsmarknadspriset, vilket kan variera kraftigt över tid och beroende på typ av metall.

Behandlingsmarknad (M3): Mottagaravgifterna för flygaska påverkas relativt mycket av skatten: Ragn-Sells menar att priset idag för deponering av aska, klassificerat som farligt avfall, är mellan 900–1200 kr/ton, vilket innebär att skatten står för cirka hälften av kostnaden. Enligt Ragn-Sells finns det begränsade möjligheter att kunna övervältra skatten till avfallslämnare eftersom befintliga avtal begränsar möjligheterna att ändra priserna. Det innebär att skatten slår direkt på återvinningsaktören (t.ex. Ragn-Sells). För vissa material som återvinns är det mottagaravgiften som finansierar återvinningen snarare än priset i M1, enligt Ragn-Sells. Detta gäller när priset på produktmarknaden är låg.

5.2.3 Materialåtervinning ur slaggrus

Intervjuad aktör: Ragn-Sells

Energiåtervinning ur avfall ger upphov till tre restprodukter: bottenaska, flygaska samt avfall från rökgasreningen. Bottenaska består huvudsakligen av aska samt obrännbart material såsom metaller, glas och sand. Den kallas för slaggrus först efter utsortering samt lagring av askan i omkring sex månader. Idag återvinns 5-10 procent av bottenaskan i form av metallåtervinning men det finns ett stort potentiellt återvinna ännu mer metaller från slaggruset (Wiblom, Analyst, RagnSells, 2021b). Vid framtida återvinningsförsök kan det uppstå ytterligare sekundäravfall som skulle behöva deponeras.

Typ av sekundäravfall

Avfallsförbränning i Sverige sker i stor omfattning idag och slaggruset utgör ett stort sekundäravfallsflöde, nästan 1 200 000 ton/år (Wiblom, Analys, RagnSells, 2021a). Idag kvarstår metaller i slaggruset som är värdefulla men svåra att ta till vara i förbränningsanläggningar. Ytterligare återvinning kräver en speciell process som inte är företagsekonomiskt lönsam idag.

Hantering av sekundäravfall idag och i framtiden

Idag sker det ingen materialåtervinning av slaggrus utanför avfallsanläggningar och det hamnar heller inte i skattepliktiga deponier. En stor andel av detta sekundäravfall omklassificeras så att det kan användas som "konstruktionsmaterial" eller som "täckmaterial" i deponier. Sådan behandling av slaggrus kan leda till farliga miljöeffekter då materialet ofta hamnar på gamla soptippar från 1900-talet som inte uppfyller dagens regelverk.

På grund av att slaggrus ofta blandas med andra avfall blir det svårt att återvinna metaller, speciellt icke-magnetiska metaller som är särskilt värdefulla för gruvindustrin. Till exempel, istället för att använda detta grova material som konstruktionsmaterial skulle det behövas brytas ned till finare bitar för att kunna få ut värdefulla metaller varpå det inte längre kan användas som konstruktionsmaterial. Problemet är att kvarstående rester måste deponeras och på grund av skatten är detta dyrt relativt priset för vissa av dessa metaller på marknaden. Det finns både en ekonomisk vinst och en miljövinna från att kunna lagra dessa material i en deponi inför

framtida återvinningsförsök (Wiblom, Analyst, RagnSells, 2021b). En rapport från IVL (Fråne, 2021) indikerar att en stor klimatvinst skulle kunna uppstå vid återvinning av dessa metaller istället för att de används som konstruktionsmaterial.

Idag återvinns mer material ifrån restprodukter som uppstår efter energiåtervinning jämfört med för 20 år sedan och utvecklingen av tekniken för att kunna återvinna mer metall ur slaggrus har gått fort de senaste åren. Med det sagt har stora mängder värdefulla metaller hamnat i konstruktionsmaterial de senaste decennierna, vilket är en potentiell miljörisk och innebär att återvinningsvinster har uteblivit.

Precis som med flygaskan är den framtida utvecklingen av sekundäravfallsflödet svårbedömt då det hänger ihop med trender och utveckling av förbränning- och fjärrvärmeindustrin, både inom Sverige och i övriga EU. Men på kort och mellanlång sikt är det sannolikt att detta flöde kommer att fortsätta vara stort (1,2 miljoner ton/år idag).

Hur skatten hanteras

Eftersom slaggruset inte hamnar på deponi betalas ingen eller lite skatt idag, vilket Ragn-Sells anser kan bekräftas genom att skattebetalningar inte är konsekventa med mängden slaggrus som årligen produceras (RagnSells, 2021 (30 augusti)).

Marknadsförutsättningar

I praktiken är användning som täckmaterial på gamla deponier eller som konstruktionsmaterial (Wiblom, Analyst, RagnSells, 2021b) den enda behandlingsalternativet idag (M3), vilket möjliggörs genom en omklassificering av avfallet som tillåter denna behandling. Eftersom ingen deponering sker betalas i princip ingen avfallsskatt.

Mottagningsavgiften (M3) för att ta emot slaggrus idag är nära noll delvis för att den utsortering som görs av bottenaskan möjliggör en viss försäljning av metaller, vilket då håller nere avgiften. Aktörer som behandlar dessa kan inte påverka mottagningsavgiften (till exempel sänka priset ytterligare för att kunna locka mer material) delvis pga. att befintliga avtal inte tillåter prisändringar på kort sikt. Det är sannolikt att samma förhållande kommer att gälla vid framtida återvinningsförsök utifrån befintlig teknik.

Produktpriser (M1) för relevanta magnetiska och icke-magnetiska metaller vid framtida återvinningsförsök bestäms på en global marknad, vilket innebär att återvinningsaktörer sannolikt har ingen eller liten möjlighet att påverka priset. Dessutom ligger priserna för återvunna metaller marginellt lägre jämfört med jungfrulig råvara (Wiblom, Analyst, RagnSells, 2021b). Vilka metaller som återvinns kommer mest troligt att drivas av marknadspriser, vilka kan variera kraftigt över tid och är beroende av typ av metall.

5.3 FALL VI INTE STUDERAT NÄRMARE

Nedan beskriver vi andra fall som kan behöva studeras närmare men av olika anledningar inte har ingått i huvudanalysen.

5.3.1 Landfill mining

"Landfill mining" utgår ifrån att gårdagens deponier har värdefulla resurser som inte tagits till vara vid deponeringen men, med dagens teknik, kan innebära en värdefull "gruva" av resurser". Den akademiska litteraturen har diskuterat möjligheter med att återvinna t.ex. metaller ur gamla tvättmaskiner (Esguerra, 2021) vilket har bekräftats i intervjuerna (Wiblom, Analys, RagnSells, 2021a). Att det inte finns så stort kommersiellt intresse för detta idag kan härledas till avfallsskatten vilket ses som ett hinder då allt avfall som tas upp och inte kan återvinnas eller återanvänds måste "omdeponeras" och beskattas. Här kan det finnas argument för ett undantag från avfallsskatten, alternativt en lägre skattenivå, för att skapa incitament för företag att undersöka vilka resurser som finns och de ekonomiska förutsättningarna för återvinning. WSP bedömer att för lite information finns idag för att kunna bedöma ev. negativa effekter samt undersöka argument för eller emot ett undantag.

5.3.2 Fosforutvinning ur avloppsslam

Avloppsslam uppstår från kommunalt avlopp. I Sverige finns ett antal förbränningsanläggningar som har tillstånd att bränna avloppsslam, vilket resulterar i ett sekundäravfall som innehåller bland annat fosfor, vilket är värdefullt som insatsvara i jordbruket. Fosfor är dessutom en knapp resurs globalt som annars måste brytas i gruvor med stora miljöeffekter som följd.

Ragn-Sells bedömer att ungefär 35-40 procent av avloppsslammet förbränns och fosfor återförs där till jordbruket. Övriga 60-65 procent som inte förbränns används för sluttäckning av gamla deponier, skattefritt, utan återvinning av fosfor (RagnSells, 2021 (30 augusti)).

Både avfallsskatten och avfallsförbränningskatten påverkar återvinnig av fosfor. Förbränning av avloppsslam, för att tillgängliggöra fosfor för återföring till jordbruket, leder till att de som återvinner måste betala AFS. Eftersom processen som återvinner en fosforprodukt av acceptabel kvalitet också genererar ett sekundäravfall som kan komma att behöva deponeras, kan återvinningen av fosfor påverkas även av avfallsskatten.

Förfrågningar från kommuner att hantera avloppsslam förväntas öka i framtiden, delvis för att behovet sluttäckning av deponier kommer att minska, vilket kan leda till behov av nya lösningar.

Ragn-Sells anser att eftersom det är så billigt att använda material på sluttäckningar kan återvinningsindustrin inte säkra tillräckliga volymer eller tillräcklig ekonomisk ersättning för att kunna motivera investering i teknik i stor skala för återvinning av fosfor (Wiblom, Analyst, RagnSells, 2021b). Ragn-Sells föreslår att Sverige ställer krav på att en viss andel av fosfor återvinns om avloppsslam förbränns, och föreslår statligt stöd genom ett 5 års (tidsbegränsad) undantag från både AS och AFS, vilket motsvarar den tid det tar för att bygga upp tekniken i stor skala.

WSP rekommenderar att detta fall studeras i mer detalj samt att uppgifterna från Ragn-Sells bekräftas via ytterligare intervjuer. Med befintlig information kan vi inte bekräfta negativa effekter eller diskutera för och nackdelar med eventuella undantag, vilket beror delvis på det globala marknadspriset för

återvunnen fosfor samt hur ett undantag från både AS och AFS kan eller bör specificeras.

5.3.3 Framtida sekundäravfall

Under intervjuer har det framkommit lösa diskussioner kring problematik som kan dyka upp i framtiden. Inom ramen för denna studie har WSP inte haft möjlighet att identifiera eller ta kontakt med relevanta aktörer men detta bör studeras vidare.

Ett exempel är glasavfallet från rivning av byggnader och planglas (dvs fönster från bilar och hus). Det finns större efterfrågan idag för återvunnet glas, vilket drivs av både konsumenter samt nya regelverk och EU-direktiv. Återvinningsteknik finns för detta men industrin har inte hunnit implementera det i Sverige än (utbyggnaden av sådan industri har nått längre i EU) men kan påverkas negativt av avfallsförbränningskatten då återvinningsprocesser ofta kräver någon sorts förbränning.

Ett annat exempel är ett avfallsflöde som ännu inte finns idag i någon stor utsträckning: täckglas för solceller. Avfallsflödet är minimalt idag och består mest av täckglas som har gått sönder vid installationer. Om ungefär 20 år (en vanlig livslängd för dessa produkter) kan det uppkomma ett stort avfallsflöde som är intressant för återvinningsindustrin då det är glas av hög kvalitet. Eftersom återvinningsprocessen mest troligt kommer att vara beroende av förbränning, kan avfallsförbränningskatten vara ett eventuellt hinder vid en framtida återvinning, men detta beror också på hur pågående diskussion kring producentansvar utvecklas kring denna produkt. Även om ingen teknik finns för detta idag, pågår forskningsförsök i EU. Om en sådan industri inte byggs upp i Sverige framöver kan det ha klimateffekter kopplade till transporter av dessa tunga material.

5.3.4 Återvinning av glas i förorenade massor

I Glasriket som utgörs av kommunerna Emmaboda, Lessebo, Nybro och Uppvidinge finns, invid nedlagda glasbruk, cirka 40 riskklassade förorenade områden i högsta riskklass med avseende på miljö- och hälsorisker⁸. De förorenade jordmassorna består av glasbruksavfall som innehåller metaller, gamla glasrester och jord. Dagens regelverk kräver att marken saneras på grund av tungmetaller (arsenik och bly) som läcker ut till mark och vatten, men detta arbete kan ta upp till 5 år per förorenat område. Trots en hög prioritering från de berörda länsstyrelserna har ett fåtal områden sanerats idag (Hovmantorp, Gadderås och Ålghult är klara samt Alsterbro och Flerohopp som förväntas vara klara oktober 2021 (Karlsson, 2021)). En prioriteringslista från 2019 indikerar att det kan ta minst 15 år innan alla områden är sanerade (Kommunerna i Glasriket, länsstyrelserna i Kronobergs och Kalmar land och SGU, 2019).

Idag görs saneringen genom att gräva upp förorenade jordmassor. De sanerade jordmassorna kan ses som ett sekundäravfall som innehåller värdefulla material såsom glas och metaller som är bundna i glaset, men dessa kan inte återvinnas idag på grund av att tekniken saknas.

Däremot har forskningsarbetet kommit långt de senaste åren och det kan snart vara möjligt att återvinna glas och metaller från detta sekundäravfall

⁸ (Kommunerna i Glasriket, länsstyrelserna i Kronobergs och Kalmar land och SGU, 2019).

(Stålhandske, 2021). En förutsättning för lönsam framtida återvinning av detta sekundäravfall är att massorna kommer att behöva deponeras separat under en övergångsperiod.

Idag betalas ingen avfallsskatt vid deponering. Deponiägaren har alltså inte betalat skatt för de schaktmassor som redan har sanerats eftersom förorenad jord från marksanering är skattebefriade enligt Lag (1999:673) om skatt på avfall (se §11, "2. förorenad jord från marksanering") (Nilsson C. , 2021). Eftersom skatten inte har betalats, samt att temporär deponering inför ett framtida återvinningsförsök mest troligt kan gynnas av samma befintliga undantag, innebär det att skatten inte belastar deponiägaren. Därför bedöms det inte vara relevant att studera negativa effekter på avfallsåtervinning eller miljö från skatten.

Däremot har vissa aktörer upplevt en risk att befintliga undantag kan hävas, vilket skulle kunna leda till negativa effekter. Om befintligt undantag ska bortskaffas framöver bör en framtida utredning analysera om och hur dessa negativa effekter på återvinning eller miljö kan uppstå (RagnSells, 2021b).

6 ANALYS

I detta kapitel analyseras huruvida avfalls- och avfallsförbränningskatten har en negativ miljöeffekt utifrån de kriterier som beskrivs i kapitel 4.2 (se även Figur 2). För de fall där en negativ miljöeffekt bedöms diskuterar vi för- och nackdelar med ett undantag.

6.1 ANALYS AV ENSKILDA FALL

6.1.1 Avfallsförbränningskatten

6.1.1.1 Allmänna resultat för återvinningsbranschen

Skattens förväntade effekter

Skatteverkets slutsatser att skattebördan övervältras på avfallslämnarna och till återvinningsindustrin är i linje med våra intervjuer. Skatten belastar därmed i slutändan främst dem som genererar avfall ("avfallsproducenter" i Figur 1), bland annat industrikunder som möter något mindre fördelaktiga återvinningspriser samt materialbolagen som kan ut lägga priser för sitt material och tvingas kompensera detta genom högre förpackningsavgifter till sina medlemmar. Det tycks samtidigt inte sannolikt att skatten skulle ändra val av behandlingsalternativ. Materialbolagen uppges sträva efter satta återvinningsmål och högre förpackningsavgifter pga. att avfallsförbränningskatten hittills endast haft begränsad inverkan på dem att söka billigare alternativ på bekostnad av lägre återvinningsgrad. För industriavfallet konkurrerar återvinning med förbränning som fördrivas av avfallsförbränningskatten relativt återvinning.

Ett förbehåll för fortsatt övervältring är att samtliga i branschen agerar på samma sätt och fortsätter övervältra kostnaden. Återvinnarna agerar på en konkurrensutsatt marknad och kan välja att sänka sina priser framöver. Att aktörer därmed tar marknadsandelar från varandra borde dock inte påverka återvinningsgraden på samhällsnivå varför den totala återvinningsvolymen förblir oförändrad. Skatten ger istället ett incitament att på längre sikt öka återvinningsgraden för att minska andelen sekundäravfall.

Vilket det exakta utfallet blir är givetvis osäkert men på kort sikt verkar fortsatt övervältring trolig då materialbolagen inte är priskänsliga och alternativet till återvinning är förbränning varför återvinnarna hittills saknar press att ändra sin prissättning.

Effekter på materialåtervinning och miljöaspekter

Givet fortsatt övervältring på avfallslämnarna skulle skatteundantag inte ha någon effekt på materialåtervinningen. Återvinningsindustrin påverkas inte idag utan skatten ger istället avfallsproducenter ett incitament att reducera sina avfallsmängder och förpackningsproducenter visst incitament att tillverka mer återvinningsbara förpackningar. Trots fortsatt övervältring är det rimligt att tro att återvinningsaktörer har visst incitament att minska sekundäravfallet för att därmed kunna konkurrera med lägre priser. Båda dessa drivkrafter skulle försvinna vid ett undantag.

Tabell 5: Bedömning av om negativ effekt uppstår vid beskattning av sekundäravfall från återvinningsindustrin

Kriterier	Beskrivning av om skatterna ger negativ effekt
(1) Materialåtervinning	Ingen effekt , skatten ger snarare incitament till återvinnare att på sikt reducera mängden sekundäravfall. Ger även incitament att ta fram mer återvinningsbara förpackningar.
(2) Giffria kretslopp	Ingen effekt , eller något positiv effekt pga. incitament till att minska avfalls- och sekundäravfallsmängder.
(3) Resurseffektiva kretslopp	Ingen effekt , eller något positiv effekt pga. incitament till att minska avfalls- och sekundäravfallsmängder.
(4) Klimatmål	Ingen effekt.

Tabell 6 För- och nackdelar med ett undantag för sekundäravfall från återvinningsindustrin i allmänhet

Talar för ett undantag	Talar emot ett undantag
Det saknas tydliga motiv för att införa ett undantag.	Skatten ger incitament till avfallsproducenter att reducera sina avfallsmängder. Dessa saknar också realistiska behandlingsalternativ vilket minskar risk för oönskade konsekvenser.
	Skatten ger visst incitament till återvinnare att minska sina sekundäravfallsmängder

6.1.1.2 Plastrejekt från biogasproduktion i samrötningsanläggningar

Skattens förväntade effekter

Marknadsförutsättningarna för att framöver kunna övervältra kostnaden i produktpriserna (M1) får bedömas som små. Det råder hög konkurrens på biogas- och biogödselmarknaden med andra drivmedel respektive med mineral- och stallgödsel. Möjligtvis finns utrymme att ta ut ett högre pris för biogas på vissa regionala marknader där offentligt upphandlad kollektivtrafik är en stor användare av biogasen. Till skillnad från personbilar där fordonen i regel kan tankas antingen med fordonsgas eller bensin, är biogasbussar mindre flexibla på grund av att de är utrustade med en tank.

På behandlingsmarknaden (M3) råder hård konkurrens mellan rötningsanläggningarna för eftertraktat avfall men mindre mellan andra behandlingsformer som förbränning och industriell kompostering. Rötning

tycks vara det primära behandlingsalternativet för biologiskt avfall, delvis på grund av kommuners miljöpolicyer att röta sitt avfall. Den ensidiga behandlingsmarknaden ger biogasproducenterna möjlighet att övervältra skattekostnaden på avfallslämnarna. Skatten ger samtidigt de anläggningar som producerar mindre andel rejekt (på grund av högre utsorteringsgrad av organiskt material) en konkurrensfördel gentemot övriga anläggningar. På grund av den hårda konkurrens som råder om råvaran, särskilt slakteriavfall och kommunalt matavfall, är det rimligt tro att dessa anläggningar kommer att konkurrera genom låga mottagningsavgifter. Detta begränsar anläggningarna med lägre utsorteringsgrad att höja sina mottagningsavgifter för att kompensera för delar eller hela skattekostnaden. Anläggningar med hög utsorteringsgrad kommer dock att ha möjligheter att övervältra hela eller delar av skattekostnaden.

Det pågår även diskussioner i branschen om hur avgifterna kan differentieras bättre beroende på avfallets kvalitet. Detta kan bidra till att verksamhetsavfallet, och delvis det kommunala avfallet, får högre avgifter när deras avfall ger upphov till mer rejekt på grund av att det innehåller mer förpackningar.

Sammanfattningsvis finns möjligheter att övervältra delar av skattekostnaden på avfallslämnare, och möjligtvis biogasköpare, men det är inte osannolikt att en del av kostnaden kommer belasta biogasproducenter med låg utsorteringsgrad av organiskt material.

Effekter på materialåtervinning och miljöaspekter

Att delar av skatten kan vältras över till avfallslämnare gör det troligt att incitamentet att minska förpackningsvolymerna hamnar på de aktörer som ger upphov till förpackningsavfall. Övervältringen bedöms kunna bli störst för företag som ger upphov till verksamhetsavfall, vilka också ger upphov till mest rejekt. Även kommuninvånare kan påverkas givet att de nås av prissignalen och informeras om hur mindre felsortering kan sänka deras kostnader alternativt att kommunen sätter in fler informationsinsatser. Detta hade inte varit fallet om rejekt från samrättningsanläggningar undantogs avfallsförbränningskatt.

En höjning av biogaspriset för offentligt upphandlad kollektivtrafik är ett mindre sannolikt utfall vilket skulle riskera att ge högre biljettpreiser alternativt höjda regionskatter. Men effekten skulle på sin höjd vara kortsiktig då konkurrens med andra miljövänliga drivmedel, särskilt eldrift, förutspås öka.

Den höga konkurrensen om biologiskt avfall mellan röttningsanläggningarna gör det sannolikt att en del av skattekostnaden kommer att belasta anläggningarnas resultat jämfört med ett scenario där rejektet undantas avfallsförbränningskatt. Det ger anläggningarna ett incitament att minska sina rejekt mängder genom att sortera ut mer rötbart avfall vid försorteringen som idag hamnar i rejektet. Det är dock inte troligt att den lägre lönsamheten skulle minska biogasproduktionen då rötning är det primära behandlingsalternativet vilket ger dem viss marknadsmakt gentemot avfallslämnarna. Därför bedöms det som att ytterligare övervältring på avfallslämnarna är mer trolig än reducerad produktion. En brasklapp är den framtida efterfrågan på biogas. En förväntad utveckling är lägre efterfrågan på biogas från offentligt upphandlad kollektivtrafik på grund av elektrifieringen av bussflottan och alternativ avsättning för biogasen är

osäker. Produktionen av flytande biogas förväntas dock öka fastän avsättningen på sikt fortfarande inte är tydlig.

Tabell 7: Bedömning av om negativ effekt uppstår vid beskattning av plastrejekt som går till förbränning från biogasproduktion i samrättningsanläggningar

Kriterier	Beskrivning av om skatterna ger negativ effekt
(1) Materialåtervinning	Ingen effekt , troligtvis ingen effekt på biogasproduktionen.
(2) Giffria kretslopp	Ingen effekt
(3) Resurseffektiva kretslopp	Ingen effekt , troligtvis ingen effekt på biogasproduktionen och därför ingen effekt på substitutionen av fossila bränslen och mineralgödsel.
(4) Klimatmål	Ingen effekt , troligtvis ingen effekt på biogasproduktionen och därför ingen effekt på substitutionen av fossila bränslen och mineralgödsel.

Tabell 8: För- och nackdelar med ett undantag för plastrejekt som går till förbränning från biogasproduktion i samrättningsanläggningar

Talar för ett undantag	Talar emot ett undantag
	Incitamenten minskar för att utvinna en högre andel av det biologiska materialet genom förbättrad utsortering samt att reducera mängden vatten i rejektet.
	Incitamenten blir lägre för att på sikt ta fram metoder för att utvinna plast, och eventuellt papper ur rejektet, både för biogasproducenterna själva och för externa återvinningsaktörer.
	De avfallslämnare som ger upphov till rejektet mister incitamentet att reducera mängd förpackningsmaterial som följer med det biologiska avfallet.

6.1.1.3 Plastrejekt från kartongproduktion av återvunnen råvara

Skattens förväntade effekter

Fiskeby Board har små möjligheter att övervältra kostnaden i priset på sina produkter. De kan dock övervältra delar av kostnaden för avfallsförbränningskatten till lämnaren av pappersförpackningar, alltså materialbolagen. Materialbolagen uppger att övervältringen inte påverkar deras beteende varför en större del av kostnaden kan förväntas övervältras även framöver.

Effekter på materialåtervinning och miljöaspekter

Avfallsförbränningskatten sänker lönsamheten något i Fiskeby Boards verksamhet men har inte påverkat produktionsvolymerna varför inga konkreta negativa effekter av skatten har uppstått. Incitamenten för att bedriva denna typ av verksamhet minskar visserligen och det handlingsalternativ som ligger närmast till hands, utöver att betala skatten, är att ta emot mindre mängder plastbelagda förpackningar vilka skulle exporteras om de inte längre återvinns vid Fiskeby Boards anläggning. Denna risk bedöms som liten då de plastbelagda förpackningarna bidrar till att ge slutprodukten en högre kvalitet jämfört med andra returförpackningar.

Effekterna av att skattekostnaden när materialbolagen beskrivs mer i detalj under 6.1.1.1.

Tabell 9: Bedömning av om negativ effekt uppstår vid beskattning av plastrejekt som går till förbränning från kartongproduktion av återvunnen råvara

Kriterier	Beskrivning av om skatterna ger negativ effekt
(1) Materialåtervinning	Ingen effekt , lönsamheten i pappersåtervinning minskar något men risken för en lägre återvinningsgrad av plastbelagt papper är liten. Skatten ger istället ett incitament till materialbolagens medlemmar att anpassa förpackningarna.
(2) Giffria kretslopp	Ingen effekt
(3) Resurseffektiva kretslopp	Ingen effekt
(4) Klimatmål	Ingen effekt

Tabell 10: För- och nackdelar med ett undantag för plastrejekt som går till förbränning från kartongproduktion av återvunnen råvara.

Talar för ett undantag	Talar emot ett undantag
Kan bibehålla återvinningsgraden av plastbelagda pappersmaterial.	Incitamenten att investera i befintlig teknik för att utvinna en större andel fibrer ur materialet minskar. En investering i sådan teknik bedöms dock inte vara företagsekonomiskt försvarbar även med skatten.
	Incitamenten att ta fram metoder för att utvinna plast ur rejektet blir lägre, både för pappersåtervinnarna själva och externa återvinningsaktörer.

6.1.1.4 Eftersortering av hushållsavfall

Skattens förväntade effekter

Skatteverkets preliminära resultat visar att förbränningsanläggningarna lyckas övervältra avfallsförbränningskatten på avfallslämnarna genom högre mottagningsavgifter. Detta beror främst på att nuvarande avtal tillåter att sådana kostnader förs vidare men även i framtida avtal förväntas huvuddelen av skatten kunna övervältras. Detta motsäger Förbränningskatteutredningens (2017) analys som förutspådde att avgifterna inte skulle kunna övervältras på kort sikt förrän överkapaciteten i förbränningsanläggningarna försvunnit. Utredningen konstaterade att importerat bränsle utgör marginalavfallsflödet i Sverige och därmed är prissättande för mottagaravgifterna. Då priset på importerat avfall sätts på en internationell marknad borde inte en tillkommande skatt kunna vältras över i högre mottagaravgifter. Möjliga förklaringar till att förbränningsanläggningarna ändå ser fortsatt övervältring som sannolik kan vara att konkurrensen begränsas av höga transportkostnader bland annat på grund av dålig logistik eller stora avstånd i mindre tätbefolkade delar av landet. Det är även möjligt att det finns en acceptans bland kommunerna som lämnar avfall till förbränning att övervältra kostnaden på invånarna genom högre avfallstaxa.

Trots att fjärrvärmebolagen har en monopolliknande position begränsas deras möjligheter att övervältra skattekostnaden på fjärrvärmekunderna främst genom konkurrens med andra uppvärmningsalternativ och möjligtvis genom en självreglering genom Prisdialogen för att ge kunderna mer förutsägbara fjärrvärmepriser.

Det tycks inte orimligt att åtminstone en del av skattekostnaden kommer att kunna övervältras på avfallslämnarna och en del kommer att belasta avfallsförbrännarna. För att exemplifiera med studerade fall så kommer Stockholms Exergi kunna övervältra vidare en del av sina skattekostnader och SVOA kommer att betala högre mottagningsavgifter för sitt brännbara avfall. Det exakta utfallet är svårt att dra några tydliga slutsatser om men den osäkerhet som råder inför nästa avtalsperiod kan vara en riskpost för potentiella investerare i liknande anläggningar.

För att underlätta den fortsatta analysen kommer vi att exemplifiera med två extremscenarier – ett där hela skatten övervältras på avfallslämnaren och ett där avfallsförbrännaren bär hela kostnaden – trots att det sannolika utfallet ligger någonstans mittemellan. Hur sorteringsanläggningarna ägs påverkar också skattens utfall varför analysen delas upp i de två ägarförhållanden som identifierats i intervjuerna.

Sorteringsanläggning ägs och drivs av avfallsförbrännare

En grundförutsättning i analysen är att förbränningsanläggningarna har incitament att utnyttja kapaciteten i förbränningsanläggningen och fortsätta leverera en given effekt (el och värme). Detta beror på att förbränningsanläggningarna är basanläggningar och fortsatt är det billigaste sättet att producera värme på⁹.

⁹ (Dotzauer, 2021)

Skatt övervältras inte från avfallsförbrännare till avfallslämnare: Då skatteundantag ges för utsorterat material ger det en drivkraft att sortera ut material. Givet att anläggningen behöver leverera en viss effekt skapar avfallsförbränningskatten ytterligare incitament att sortera ut material med lågt värmevärde per viktenhet. Detta eftersom värmevärdet i rejektet höjs och anläggningen kan nå samma effekt med en mindre mängd avfall. Det gäller till exempel glas och metall. Motsatsen gäller också, dvs. att det blir ofördelaktigt att sortera ut lätt material med högt energiinnehåll, till exempel plast. Då utsortering av energitätt sänker rejektets värmevärde behöver en större mängd avfall förbrännas för att nå samma effekt. Resultatet blir att ju mer energitätt material som sorteras ut, desto mer avfall behöver förbrännas och skatt betalas. Var gränsen går för att utsortering ska leda till en nettoökning av förbränt rejekt varierar med olika material men för plast pekar intervjuerna på en nettoökning. Hur stor nettoökningen är har dock inte kvantifierats.

Om hela skatten kan övervältras på avfallslämnaren påverkas inte ekonomin i sorteringsanläggningen av avfallsförbränningskatten (med undantag för eventuella ökade administrativa kostnader och risken att inte kunna övervältra i framtiden). Incitamenten för avfallsförbrännaren att eftersortera avfall påverkas då varken i positiv eller negativ riktning. Istället hamnar skattekostnaden hos avfallslämnarna, till stor del kommuner och verksamheter, vilka därmed får incitament att reducera sitt restavfall.

Sorteringsanläggning ägs och drivs inte av avfallsförbrännare

Skatt övervältras inte från avfallsförbrännare till avfallslämnare: I detta fall ger skatten ingen effekt på eftersortering av restavfall då kostnadsbilden inte förändras. Avfallsförbränningsanläggningar får dock ett incitament att ta emot mer energirikt avfall och kan tänkas försöka styra mot differentierade mottagningsavgifter mellan sorterat och osorterat avfall.

Om skatten övervältras på avfallslämnare genom högre mottagningsavgifter kan eftersortering användas för att undvika en del av denna kostnad. Skatten ger i detta fall ett incitament för mer utsortering av restavfall. Ifall sorteringsanläggningen i sin tur kan övervältra kostnaden på sina avfallslämnare, dvs. kommuner, hamnar kostnaden då på fastighetsägare, verksamhetsutövare och hushåll genom högre avfallstaxor och får därigenom incitament att reducera sitt restavfall. Att skatten direkt skulle leda till en avfallstaxehöjning är i sannolikt men det är rimligt att tro att en skatten, som en del kostnaden för avfallshanteringen, till slut når hushåll m. fl. En representant på SVOA (2021) menar samtidigt att det finns en gräns för hur mycket avfallstaxan kan höjas vilket delvis begränsas av politiska skäl. Det finns därmed en risk att skatten tränger ut andra satsningar på en mer miljövänlig avfallshantering.

Effekter på materialåtervinning och miljöaspekter

Vi förutsätter här att enbart delar av skattekostnaden kan övervältras på avfallslämnaren. Det skapar en relativt komplex situation. Ett skatteundantag för rejektet från denna typ av sorteringsanläggningar skulle ta bort hushållens och verksamhetens incitament att minska sitt restavfall när ingen del av skattekostnaden längre övervältras på dem. Sorteringsanläggningar som inte ägs av avfallsförbrännare skulle mista sitt incitament att sortera ut större andelar skulle försvinna. Påverkan på incitament för avfallsförbrännare

som äger sorteringsanläggningen att eftersortera skiljer sig åt beroende på det utsorterade materialets energiinnehåll. Ett specifikt undantag skulle dock ge högre lönsamhet i sorteringsanläggningar oavsett ägandeskap.

Tabell 11: Bedömning av om negativ effekt uppstår vid beskattning av sekundäravfall från eftersortering av restavfall

Kriterier	Beskrivning av om skatterna ger negativ effekt
(1) Materialåtervinning	Osäker effekt. Ett undantag för en specifik sorteringsprocess ger avfallsförbrännare högre lönsamhet vilket kan stimulera fler anläggningar. Däremot mister de incitamentet att sortera ut mer material. Hushåll och verksamheter som ger upphov till restavfall skulle dock förlora incitamentet att minska sin restavfallsfraktion vid övervältring.
(2) Giffria kretslopp	Ingen effekt.
(3) Resurseffektiva kretslopp	Osäker effekt av samma anledning som (1).
(4) Klimatmål	Ingen effekt.

Tabell 12: För- och nackdelar med ett undantag för sekundäravfall från eftersortering av restavfall

Talar för ett undantag	Talar emot ett undantag
Lönsamheten i sorteringsanläggningar skulle öka och stimulera att fler anläggs.	Upphovsmakare till restavfall mister incitament att reducera avfallsmängder.
	Sorteringsanläggningar skulle mista incitament att sortera ut större andelar ur restavfallet.

6.1.1.5 Kiselhaltiga slaggbildare

Skattens förväntade effekter

Idag kan Fortum waste solution inte övervältra skattekostnaden till avfallslämnare genom sina mottagningsavgifter. Hela skattebördan faller därför på dem.

Effekter på materialåtervinning och miljöaspekter

Skatten har lett till att Fortum av lönsamhetsskäl behövt upphöra med förbränning av visst icke-farligt kiselhaltigt avfall och istället premierar förbränning av farligt avfall. De juridiska förutsättningarna är dock sådana att avfall ska prioriteras framför jungfruliga material varför någon reell

substitution bort från jungfruliga material inte förekommer. På kort sikt blir skatten rent fiskal.

På sikt finns risk för att tillgången på kiselhaltigt farligt avfall minskar vilket skulle öka användningen av beskattningsbart icke-farligt avfall i hanteringen av farligt avfall. Detta skulle fördyra hanteringen av farligt avfall vilket vid tillräckligt höga prisnivåer kan bidra till att en del av avfallet går på export till Europa. För att studera miljöeffekterna i ett sådant scenario behövs Fortums anläggning jämföras med de europeiska konkurrenterna, något som inte varit möjligt att göra inom ramen för denna studie.

Alternativa behandlingar av kiselhaltigt, icke-farligt avfall har inte kunnat identifieras.¹⁰ Miljöeffekterna av dessa är därför okända och kan inte jämföras med deras funktion som slaggbildare.

Tabell 13: Bedömning av om negativ effekt uppstår vid beskattning av kiselhaltiga slaggbildare

Kriterier	Beskrivning av om skatterna ger negativ effekt
(1) Materialåtervinning	Osäkert. Kännedom saknas om hur icke-farligt avfall behandlas när det inte förbränns.
(2) Giftfria kretslopp	Osäkert. Kännedom saknas om hur icke-farligt avfall behandlas när det inte förbränns.
(3) Resurseffektiva kretslopp	Ingen effekt. Skatten bidrar inte till att jungfruligt material nyttjas.
(4) Klimatmål	Ingen effekt.

Tabell 14: För- och nackdelar med ett undantag för kiselhaltiga slaggbildare

Talar för ett undantag	Talar emot ett undantag
Minskar på sikt risken för export av farligt avfall.	Skatten har inga uppenbara nackdelar.

6.1.1.6 Icke-farligt avfallsvatten

Skattens förväntade effekter

Det tycks råda konkurrens med andra behandlingsmetoder för icke-farligt avfallsvatten på behandlingsmarknaden. Det är därmed rimligt att tro att Fortum har svårt att övervältra skattekostnaden på avfallslämnarna.

Effekter på materialåtervinning och miljöaspekter

Skatten fördyrar användningen av icke-farligt avfallsvatten som processvatten i förbränningsanläggningen. Ett undantag från avfallsförbränningskatten på icke-farligt avfallsvatten skulle skapa incitament att öka användningen av icke-farligt avfallsvatten och ersätta delar av det råvatten som används idag. Detta skulle samtidigt ersätta alternativa reningmetoder för vattnet, men miljöeffekten av detta får bedömas som liten

¹⁰ Av hänsyn till kund har uppgifter om avfallet inte lämnats (se avsitt 5.1.5).

då föroreningshalten i det renade vatten, som släpps ut i recipient, regleras i tillstånd.

Tabell 15: Bedömning av om negativ effekt uppstår vid beskattning av avfallsvatten

Kriterier	Beskrivning av om skatterna ger negativ effekt
(1) Materialåtervinning	Ingen effekt.
(2) Giffria kretslopp	Ingen effekt, miljönyttan av att nyttja avfallsvattnet i förbränningsprocessen istället för att använda alternativa reningsmetoder bedöms som liten.
(3) Resurseffektiva kretslopp	Negativ effekt, skatten bidrar till uttag av råvatten.
(4) Klimatmål	Ingen effekt.

Tabell 16: För- och nackdelar med ett undantag för avfallsvatten

Talar för ett undantag	Talar emot ett undantag
Det skapar incitament för att minska uttaget av råvatten.	Skatten har inga uppenbara nackdelar.

6.1.2 Avfallsskatten

6.1.2.1 Presskakor från rening av filtersand

Skattens förväntade effekter

I det fall reningsanläggningar av filtersand hade varit i drift skulle presskakorna deponerats varpå avfallsskatt betalats. Eftersom den renade sanden är tänkt att återanvändas i samma vattenverk är vattenverken både avfallslämnare och köpare. Konkurrensen med natursand, samt att vattenverken kan välja att lagra sand på sin egen mark, begränsar sannolikt möjligheten att övervältra skattekostnaden på vattenverken.

Effekter på materialåtervinning och miljöaspekter

Avfallsskatten förtydligar reningsprocessen vilket gör det mer lönsamt, allt annat lika, att använda jungfrulig sand istället för återvunnen sand.

Tabell 17: Bedömning av om negativ effekt uppstår vid beskattning av presskakor från rening av filtersand

Kriterier	Beskrivning av om skatterna ger negativ effekt
(1) Materialåtervinning	Negativ effekt , filtersand återvinns inte.
(2) Giffria kretslopp	Osäkert
(3) Resurseffektiva kretslopp	Negativ effekt , filtersand återvinns inte och jungfruliga råvaror används istället i vattenverk.
(4) Klimatmål	Ingen effekt.

Tabell 18: För- och nackdelar med ett undantag för presskakor från rening av filtersand.

Talar för ett undantag	Talar emot ett undantag
Återvunnen sand kan ersätta uttag av jungfrulig sand.	Det finns inga klara argument mot ett undantag för presskakor. Presskakorna består till stor del av föroreningar och det finns inga möjligheter att utvinna ytterligare resurser ur dem samtidigt som deponering av förorenad filtersand kan undvikas idag. Skatten har därför inga tydliga fördelar.

6.1.2.2 Materialåtervinning ur flygaska från energiutvinning ur avfall

Skattens förväntade effekter. I dagsläget belastar skatten direkt det ekonomiska resultatet för dem som deponerar flygaska. Därför finns det incitament att hitta andra lösningar som t.ex. att exportera till Norge som kortsiktig lösning och på lång sikt att investera i olika återvinningsalternativ. De återvunna produkterna har i regel en internationell avsättningsmarknad. En del tekniker finns redan idag men är inte företagsekonomiskt lönsamma, medan annan teknik är under utveckling och kommersialisering på väg. Beskrivningen nedan fokuserar på en möjlig framtidsutveckling där fler material såsom metaller och salter återvinns ur flygaska och då ger upphov till ett nytt sekundäravfall (dvs sorteringsrester).

Givet att återvinningsaktören har begränsad möjlighet att påverka priset för återvunnet material – eller att påverkan är marginell jämfört med andra kostnader – kan två relevanta scenarier tas fram:

- För återvunna produkter med lägre värde (dvs ett lågt pris i M1) är det mottagaravgiften som finansierar återvinningen, allt annat lika. Eftersom mottagaravgiften är starkt påverkad av skatten (representerar ungefär hälften av deponeringspriset idag) och på grund av att övervaltringsmöjligheterna är begränsade kan skatten leda till minskad återvinning. Ett undantag skulle kunna minska denna risk.

- För en återvunnen produkt med ett högre värde (dvs ett högt pris i M1) är mottagningsavgiften mindre avgörande, allt annat lika. Återvinningstekniken som håller på att utvecklas och kommersialiseras idag är driven av denna typ av återvunnen produkt. Ett undantag skulle vara av liten betydelse i detta fall.

Effekter på materialåtervinning och miljöaspekter

Negativa effekter kan uppstå utifrån skillnaden mellan *referensscenariot* (där skatten styr aktörer att hitta billigare alternativ till beskattad deponering) och *utredningsscenario* (där ett undantag införs för vissa sorteringsrester från återvinningsprocesser) (Tabell 19).

Idag sker investering i ny återvinningsteknik utan undantag, vilket indikerar att produktpriset kan bära kostnaden för återvinning i vissa fall (och i vissa fall även bära kostnaderna för återvinning av andra produkter med lägre priser). Den starka variationen i marknadspriset som syns idag på M1 för vissa produkter kan vara en utmaning för företag som bestämmer om, och hur mycket, som ska investeras i ny återvinningsteknik. Men i praktiken har det visat sig att företag är villiga att investera när tekniken primärt kan leda till att återvinna produkter med ett högt pris (där processen ibland kan medföra andra produkter såsom salt, mm). Därför är det osannolikt att skatten i sig har en stark påverkan på denna typ av investeringsbeslut.

Det kan däremot finnas argument för specifikt undantag för vissa processer. Även om ett undantag för *alla* sorteringsrester från framtida återvinningsförsök skulle vara onödigt (givet att ett högt produktpris ibland kan finansiera annan typ av återvinning oavsett skatten) kan ett specifikt undantag i princip ha en positiv påverkan på materialåtervinningen. Detta skulle ske om t.ex. ökad lönsamt (när skatten uteblir) innebär att återvinningsaktörer antingen kan ta emot mer material eller att fler typer av material är attraktiva för återvinning. Detta kan i sin tur leda till ökad återvinningsgrad, givet att kapacitet finns. Ett specifikt undantag kan också motiveras om det samhällsekonomiska värdet av återvinningen är högre än den privata vinsten. Detta skulle i princip kunna motivera ett undantag om det skulle leda till att återvinningsgraden bestäms av den samhällsekonomiska vinsten. Ett exempel skulle kunna vara mindre miljöeffekter på grund av att metaller återvinns jämfört med användning av jungfruliga resurser.

Tabell 19: Bedömning av om negativ effekt uppstår vid beskattning av materialåtervinning ur flygaska från energutvinning ur avfall

Kriterier	Beskrivning av om skatterna ger negativ effekt
(1) Materialåtervinning	Negativ / Ingen effekt. Negativ effekt är sannolik på kort sikt för material med lågt produktpris men osannolik för material med högt produktpris. På lång sikt har skatten sannolikt ingen effekt, eller möjligen positiva effekter då den skapar incitament för att hitta nya återvinningstekniker.

(2) Giftfria kretslopp	Ingen effekt. Flygaska deponeras idag vilket är det säkraste sättet att behandla farligt avfall.
(3) Resurseffektiva kretslopp	Negativ effekt. En del värdefulla ämnen som finns i flygaska återvinns inte och hämtas istället från jungfruliga källor (som har negativa miljöeffekter på klimatet samt orsakar föroreningar i mark och vatten).
(4) Klimatmål	Negativ effekt pga ökad transport till Norge (för att undvika avfallsskatten) samt ökad energianvändning kopplad till jungfrulig gruvindustri (vilket gynnas då gruvindustrins rejekt inte beskattas vilket är fallet med återvinning av t.ex. metaller)

Tabell 20: För- och nackdelar med ett undantag för materialåtervinning ur flygaska från energitvinning ur avfall

Talar för ett undantag	Talar emot ett undantag
Om ökad lönsamhet leder till att återvinningsaktörer kan ta emot mer material kan det öka total mängd som materialåtervinns	Återvinningsalternativ har börjat växa fram redan idag för salter & metaller, vilket troligtvis kan spåras till de incitament som skatten ger.
Farligt avfall (flygaska) bör deponeras eftersom det är det säkraste alternativet. Dessutom finns det få behandlingsalternativ idag. Skatten leder till incitament att hitta andra alternativ, som i vissa fall kan vara sämre för miljön.	En stor mängd rejekt kommer att uppstå vid framtida återvinning av t.ex. salt och metaller. Detta motiverar i princip att skatten bör behållas då den leder till ett långsiktigt incitament att minska sekundäravfallet ytterligare.
Förhindra "läckage" av deponering av avfall i Norge och därtill förknippade klimateffekter	Allt annat lika, ett högt pris för återvunna produkter (såsom vissa metaller och salter) skapar incitament att återvinna oavsett skatten, vilket innebär att ett undantag skulle ha marginella effekter på materialåtervinning.
Återvinning av metaller snarare än att utvinna jungfruligt material innebär mindre energiåtgång (klimat) samt minskar risken för förorenad mark och vatten. Dagens	

regelverk missgynnar metallåtervinningen kontra jungfrulig utvinning då gruvindustrin kan deponera sitt rejekt skattefritt.	
Undantag kan ge stöd till nya tekniker som utvecklas genom att behålla askan i Sverige (istället för att transportera till Norge) vilket kan vara avgörande för att kunna skala upp teknik som kräver stora mängder flygaska.	
Vissa salter är viktiga för matproduktionen och de kan drabbas av framtida importförbud från Belarus. Därför kan ett undantag för dessa typer av knappa och strategiska resurser leda till positiv påverkan.	
Allt annat lika, ett lågt pris för återvunna produkter (t.ex. vägsalter) kan förhindra materialåtervinning. Detta kan vara grund för undantag om det finns en samhällsekonomisk nytta i återvinning som annars inte tas hänsyn till av en privat återvinningsaktör.	

6.1.2.3 Materialåtervinning ur slaggrus

Skattens förväntade effekter

Medan det finns tekniker för återvinning av metaller ur slaggrus är dessa ej företagsekonomiskt lönsamma på grund av bland annat den höga mängden rejekt (ibland 90%) som måste deponeras och beskattas.

I ett scenario med ytterligare materialåtervinning av slaggruset skulle det finnas begränsade möjligheter att övervältra kostnaden både på produkt- och behandlingsmarknaden. Återvinnarna är pristagare på marknaderna för återvunnet material. På behandlingsmarknaden skulle fortsatt konkurrens förekomma med dagens skattefria hantering av slaggruset (som konstruktions- och täckmaterial) vilket försvårar en övervältring.

Effekter på materialåtervinning och miljöaspekter

Flera negativa effekter kan uppstå vid jämförelse mellan *referensscenariot* (där skatten styr aktörer att hitta billigare alternativ till beskattat deponering) och *utredningsscenariot* (där ett undantag införs för vissa sorteringsrester från återvinningsprocesser) (Tabell 21).

Användning av slaggrus som täckmaterial innebär att materialåtervinning av värdefulla metaller utifrån befintlig teknik uteblir. Dessutom leder dessa behandlingsalternativ till miljörisiker då slaggrus är ett farligt avfall som hamnar i konstruktionsmaterial istället för att deponeras enligt säker reglering för dessa typ av avfall.

Precis som med flygaska skulle ett generellt undantag för *alla* sorteringsrester från framtida återvinningsförsök vara onödigt (givet att ett högt produktpris ibland kan finansiera annan typ av återvinning oavsett skatten). Däremot kan ett specifikt undantag för befintlig teknik ha en positiv påverkan på materialåtervinningen. Detta skulle ske om till exempel ökad lönsamhet (när skatten uteblir) innebär att återvinningsaktörer antingen kan ta emot mer material eller att fler typer av material blir attraktiva för återvinning. Detta kan i sin tur leda till ökad återvinningsgrad, givet att kapacitet finns. Ett annat alternativ är ett tidsbegränsat undantag från avfallsskatten som tillåter temporär lagring av slaggrus. Detta skulle kunna öka materialåtervinning delvis pga. av ökad lönsamhet utan skatten och delvis för att befintlig teknik hinner bli mer effektiv och eventuellt kommersiellt gångbar. Dessutom är lagring ett mer attraktivt alternativ till dagens användning som täckmaterial vilket medför miljörisiker samtidigt som den leda till större klimatpåverkan jämfört med en framtida återvinning av metaller (Fråne, 2021).

Tabell 21: Bedömning av om negativ effekt uppstår vid beskattning av materialåtervinning ur slaggrus

Kriterier	Beskrivning av om skatterna ger negativ effekt
(1) Återvinning av material och resurser	Negativ effekt. slaggrus används som konstruktionsmaterial/ täckmaterial istället för att framtidsförvaras till det metaller kan återvinnas, vilket skulle ge större miljövinster.
(2) Giftfria kretslopp	Negativ effekt. Skatten leder till att slaggruset bortscaffas till anläggningar som inte uppfyller gällande deponikrav eller som konstruktionsmaterial, vilket kan öka risken för läckage och föroreningar i mark och vatten.
(3) Resurseffektiva kretslopp	Negativ effekt. Värdefulla metaller återvinnas inte och jungfruliga råvaror används istället.
(4) Klimatmål	Ingen effekt. Transport av slaggrus för användning som täckmaterial leder till ökade utsläpp men framtida återvinningsförsök som alternativ skulle också leda till transport-relaterade utsläpp.

Tabell 22: För- och nackdelar med ett undantag för materialåtervinning ur slaggrus

Talar för ett undantag	Talar emot ett undantag
Ingen utökad återvinning finns idag och ett undantag kan stimulera investeringar i sådan teknik.	Återvinningsteknik har utvecklats för metaller vilket troligtvis kan spåras till de incitament som skatten ger.
Stor klimatvinst skulle kunna uppstå vid återvinning av metaller istället för att slaggrus används som konstruktionsmaterial. Ett undantag skulle bidra till detta.	En stor mängd rejekt kommer att uppstå vid framtida återvinning av metaller. Detta motiverar i princip att skatten bör behållas då den leder till ett långsiktigt incitament att minska sekundäravfallet ytterligare.
Stora negativa miljöeffekter	Allt annat lika, ett högt pris för återvunna produkter (såsom vissa metaller) skapar incitament att återvinna oavsett skatten, vilket innebär att ett undantag skulle ha marginella effekter på materialåtervinning.
Ingen utökad återvinning finns idag	Återvinningsteknik har redan utvecklats
Stor klimatvinst skulle kunna uppstå vid återvinning av metaller istället för att slaggrus används som konstruktionsmaterial.	En stor mängd rejekt uppstår (långsiktigt incitament bibehålls)
	högt pris för (vissa) återvunna metaller skapar incitament - skatten mindre avgörande.

6.2 OSÄKERHETER

Nedan följer en kort diskussion om osäkerheter.

- **Ej fullständigt urval.** Val av sekundäravfall som studeras byggdes delvis på intervjuer med experter som identifierade de största och mest allmänt kända avfallsflödena. Det innebär att urvalet av sekundäravfall inte ska ses som en inventering av alla möjliga fall, men genom att den baserats på expertinformation kan urvalet betraktas som relativt träffsäkert.
- **Intervjuer baserade med påverkade aktörer.** Kvalitativa intervjuer har genomförts med ett begränsat antal aktörer inom avfalls- och återvinningsbranschen. Metoden för informationsinsamlingen kan innebära att bedömningarna av negativa effekter är baserade på diskussioner med enstaka aktörer som själva är berörda av skatten, vilket kan göra att svaren inte bör ses som helt objektiva. I möjligaste mån har argumenten ställts mot förutsättningarna på den marknad som aktörerna verkar.

- **Kvalitativ bedömning av negativa effekter.** Vår bedömning av negativa effekter på kort respektive lång sikt är baserad på ekonomisk teori och principer snarare än på en kvantitativ bedömning utifrån data och empiriska samband. Dessutom är bedömningen av negativ miljöpåverkan baserad på en binär skala "ingen effekt" eller "negativ effekt" (eller osäkert) vilket innebär att nyanser som t.ex. "liten" eller "stor" effekt inte ingår. En fördel med att förankra analysen på teori i stor sträckning är att de studerade aktörerna bedriver verksamhet i en dynamisk miljö och påverkas starkt av kontinuerlig innovation och nya återvinningsprocesser. Risken är att en analys av för- och nackdelar med ett undantag som bygger för mycket på empiri är att slutsatser och implikationer inom kort tid kan vara obsolet.
- **Tidsaspekt och implementering.** AFS har bara varit införd i knappt ett och ett halvt år och det är sannolikt att många aktörer inte hunnit anpassa sig till de nya ekonomiska förutsättningarna. Med andra ord finns det risk för att negativa effekter av skatten inte hunnit inträffa än. Det kan även förekomma fall där aktörer av andra orsaker valt att inte agera på ett sådant sätt att negativa effekter har uppkommit, men kan komma att göra det i framtiden (se även punkt ovan ang. tidsaspekter kopplad till empiri i en dynamisk miljö).

7 SLUTSATSER

Tabell 23 sammanfattar de fall där negativa effekter uppstår och för vilka aspekter de har bedömts uppkomma. Av de 8 specifika avfallsflöden som studerades i detalj bedöms att skatterna kan ha negativ inverkan på materialåtervinningen i fyra fall. I två fall är effekterna mer osäkra men risken för negativa effekter är påtaglig.

Tabell 23 Sammanfattning av skatternas negativa effekter

Beskrivning av om skatterna ger negativ effekt				
	(1) Materialåtervinning	(2) Giftfria kretslopp	(3) Resurs-effektiva kretslopp	(4) Klimatmål
AVFALLSFÖRBRÄNNINGSKATT (AFS)				
Allmänna resultat från återvinningsbranschen	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt
Plastrejekt från biogasproduktion	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt
Plastrejekt från kartongproduktion av återvunnen råvara	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt
Eftersortering av hushållsavfall	Osäkert	Ingen effekt	Osäkert	Ingen effekt
Kiselhaltiga slaggbildare	Osäkert	Osäkert	Ingen effekt	Ingen effekt
Avfallsvatten	Ingen effekt	Ingen effekt	Negativ effekt	Ingen effekt
AVFALLSSKATT (AS)				
Presskakor från rening av filtersand	Negativ effekt	Osäkert	Negativ effekt	Ingen effekt
Materialåtervinning ur flygaska från energiutvinning ur avfall	Negativ/ Ingen effekt	Ingen effekt	Negativ effekt	Negativ effekt
Materialåtervinning ur slaggrus	Negativ effekt	Negativ effekt	Negativ effekt	Ingen effekt

7.1

7.2 GENERELL SLUTSATS GÄLLANDE AVFALLSFÖRBRÄNNINGSSKATTEN

I förfrågningsunderlaget till uppdraget efterfrågas särskilt hur avfallsförbränningskatten påverkar marknadsförhållandena för sekundäravfall och hur skattekostnaden vid förbränning av sekundäravfall påverkar förutsättningarna för en hållbar materialåtervinning. Dessa aspekter diskuteras i detta avsnitt.

Idag tycks avfallsförbränningskatten i många fall kunna övervältras på avfallsproducenter högre upp i avfallskedjan. Detsamma gäller dock inte för övrig avfallsbehandling varför dessa diskuteras separat. För huvuddelen av de studerade fall som rör materialåtervinning övervältrar förbränningsanläggningarna kostnaden för att förbränna sekundäravfall på avfallslämnarna. Bland återvinningsaktörerna kan dock ingen tydlig slutsats dras för biogasproduktionen i samrättningsanläggningar på grund av för få observationer, men det tycks troligt att även dessa ska kunna övervältra åtminstone en del av kostnaden på sina avfallslämnare. Sammantaget blir resultatet att en betydande del av skatten slutligen bärs av dem som ger upphov till avfallet, bland annat industrier, hushåll och materialbolagens medlemmar. Detta är önskvärt då det ger dem incitament att hitta sätt att ge upphov till mindre avfall. För dessa aktörer tycks det inte heller finnas betydande konkurrerande behandlingsformer som riskerar att gynnas när återvinningsstjänsterna fördrivas. Dels konkurrerar återvinning med förbränning, dels drivs valet av behandlingsmetod av andra aspekter än rent ekonomiska, till exempel målstyrning.

Övrig avfallsbehandling som denna studie identifierat kan påverkas negativt av avfallsförbränningskatten rör fall där beskattningsbart avfall används som insatsvara i en avfallsbehandlingsprocess som inte innebär materialåtervinning: kiselhaltiga slaggbildare och avfallsvatten. Enbart en aktör i Sverige bedriver en sådan process och menar att kostnaden inte kan övervältras på avfallslämnarna på grund av hög priskonkurrens. Detta tycks troligt för avfallsvatten men är svårt att undersöka för kiselhaltigt avfall då information inte lämnats ut om exakt vilket avfall det rör sig om. För avfallsvattnet kan ett undantag minska användningen av en jungfrulig resurs – råvatten – något som inte gäller för kiselhaltigt avfall där icke-farligt avfall måste premieras över jungfruligt material. Skatten fördrivar dock behandlingsprocessen vilket ger en något förhöjd risk för export av farligt avfall till Europa. Skatten har i dessa fall inget tydligt positivt bidrag till några av utvärderingskriterierna (ökad materialåtervinning, högre resurseffektivitet i avfallshanteringen, mm).

Om vi går tillbaka till effekterna på återvinningsaktörerna behöver frågan om övervältringsmöjligheter på lång sikt beröras, både gällande övervältring från avfallsförbrännare till återvinningsaktör och från återvinningsaktör till sin avfallslämnare. Den grad avfallsförbränningsanläggningar kan övervältra skattekostnaden till sina avfallslämnare (återvinningsaktörer inräknat) i nästkommande avtalsperioder är osäkert. I Skatteverkets utvärdering framställs möjligheten som relativt god. Möjliga förklaringar är bristande konkurrens på avfallsmarknaden och att det finns en acceptans hos

kommuner att betala skattekostnaden. Förbränningskatteutredningen (SOU 2017:83) menade att om fjärrvärmebolag skulle belastas med avfallsförbränningskatten skulle det stimulera en långsiktig reducering av den totala förbränningskapaciteten, fasa ut importerat avfall, för att till slut nå en konkurrenssituation där skattekostnaden kan övervältras på avfallslämnarna. Att inte kunna övervältra skattekostnaden är därmed något som skulle drabba avfallsförbrännarna under en begränsad period. Men, dess potentiella negativa effekter är ändå viktiga att beakta. Den huvudsakliga inverkan på materialåtervinningen som identifierats är att lönsamheten i sorteringsanläggningar minskar.

En förutsättning gällande återvinningsaktörers långsiktiga möjligheter att fortsätta övervältra skattekostnaden är att samtliga aktörer agerar på samma vis och inte priskonkurrerar för att minska övervältringsgraden. Så länge återvinningsaktörer verkar på en konkurrensutsatt marknad har de ett, om än begränsat, incitament att minska rejektmängderna för att kunna erbjuda lägre priser. Risken med skatten är om möjligheterna att minska rejektmängderna inom överskådlig framtid är uttömda och skatten därmed blir rent fiskal. Ett skatteundantag för en specifik återvinningsprocess skulle då kunna öka dess lönsamhet och på marginalen bidra till mer återvinning.

7.3 NÄR DET KAN FINNAS SKÄL FÖR UNDANTAG

Denna text diskuterar när det kan finnas skäl för undantag utifrån vår analys av enskilda fall. De generaliseringar som görs baseras på en sammanvägning av en genomgång av marknadsförutsättningarna och underlag från intervjuerna. De fall som studerats kan kategoriseras beroende på hur motiverade undantagen är där de första fyra ger viss grund för undantag i fallande ordning medan undantag för den femte kategorin innebär större nackdelar.

1. Skatten har en direkt negativ inverkan på materialåtervinningen.
2. Skatten driver inte mot högre återvinningsgrad eller de andra miljökriterierna och blir antingen rent fiskal eller ger negativa effekter genom oönskade behandlingsalternativ.
3. Skatten driver inte på utsortering och ett undantag kan öka lönsamheten och stimulera återvinningsverksamhet.
4. Skatten driver på fortsatt utsortering men ett specifikt undantag kan möjligtvis öka lönsamheten i en återvinningsverksamhet.
5. Skatten når till stor del dem som genererar avfall, vilket ger incitament för mindre avfallsmängder. Sker enbart vid övervältring.

Det fall som identifierats där avfallsförbränningskatten potentiellt kan ha en direkt negativ inverkan på materialåtervinningen är där eftersorteringsanläggningar drivs av en avfallsförbrännare. Detta gäller dock enbart utsortering av energitätt material där utsortering kan ge en nettoökning av rejekt som går till energiåtervinning. Detta förutsätter dock att de behöver betala en del av skattekostnaden själv, dvs. att den till fullo inte kan övervältras.

I kategori två återfinns beskattning av icke-farligt avfallsvatten och kiselhaltigt icke-farligt avfall. Dessa fall skiljer sig från övriga då beskattat avfall används som insatsvara i en avfallsbehandlingsprocess. Skatten kan inte övervältras

på avfallslämnaren utan belastar avfallsbehandlaren. Här finns dock risk för icke önskvärd substitution. I fallet avfallsvattnet undviks icke-farligt avfallsvatten vilket hade kunnat ersätta råvatten. Beskattningen av det kiselhaltiga avfallet blir istället rent fiskal eller möjligtvis leder det på sikt till något förhöjd export av farligt avfall. Ett specifikt undantag skulle kunna undvika dessa effekter.

I kategori tre är det återvinning av sekundäravfall ifrån förbränningsrester såsom flygaska och slaggrus samt deponering av presskakor från rening av filtersand. Återvinning av dessa sker inte idag men vissa tekniker börjar bli tillgängliga och kommersialiseringsbara. Därför bör ett undantag göras med försiktighet särskilt när produktpris för återvunnet material är högt (vilket innebär att incitament redan finns för materialåtervinning). Den begränsande faktor för materialåtervinning av slaggrus och flygaska, utöver produktpris, verkar vara teknikutveckling och innovation snarare än skatten eller skattenivån. Däremot kan ett specifikt undantag vara motiverat för vissa processer som resulterar i återvunnet material som har ett lågt pris och/eller kan ha ett samhällsekonomiskt värde som inte avspeglas i marknadspriset. Detta eftersom även en liten ökning av lönsamheten framöver kan leda till att återvinningsaktörer antingen kan ta emot mer material eller att fler typer av material blir attraktiva för återvinning. Detta kan i sin tur leda till ökad återvinningsgrad, givet att kapacitet finns. Eftersom slaggrus kan lagras finns det även argument för ett tidsbegränsat generellt undantag för att bland annat befintlig teknik hinner bli mer effektiv och möjligen kan bli kommersiellt gångbar. Dessutom är lagring ett mer attraktivt alternativ till dagens användning som täckmaterial vilket medför miljörisker.

Den fjärde kategorin innefattar biogas, eftersorteringsanläggningar som inte drivs av förbränningsanläggningar och utsortering av energifattigt material i eftersorteringsanläggningar som ägs av förbränningsanläggningar. I dessa fall är risken för alternativ behandling av avfall begränsad då konkurrensen antingen står mot förbränning, som missgynnas relativt mer av skatten, eller så är aktörerna mer målstyrda. Skatten ger samtidigt incitament till återvinningsaktörerna att reducera mängden sekundäravfall. Undantag för specifika återvinningsprocesser skulle dock generellt öka lönsamheten i verksamheterna vilket kan stimulera ökad återvinning men med avvisidan att incitament för ytterligare utsortering skulle minska.

I den sista kategorin, där kostnader till stor del hamnar på avfallslämnare, återfinns bland annat eftersorteringsanläggningar, biogasproduktion och övrig återvinningsindustri inklusive plastrejekt från kartongproduktion. Dessa återfinns även i kategorierna ovan då skattekostnaden kan förväntas delas mellan återvinnare och avfallsproducenter. Då skatten ändå letar sig bak till upphovsmakaren till avfallet får dessa ett incitament att minska sina avfallsmängder.

Tidsbegränsade undantag

Tidsbegränsade undantag är en möjlig lösning när en skatt på kort sikt kan hämma lönsamheten för en återvinningsprocess och samtidigt bibehålla de långsiktiga incitamenten för att investera i förbättrad återvinningsteknik. Tidsbegränsade undantag - vilka kan vara specifika för en process eller generell mot sekundäravfall - omvandlas skatterna från rent ekonomiska styrmedel till administrativa styrmedel där staten med jämna mellanrum

behöver utvärdera vilka processer som ska godkännas för undantag. Detta skapar en administrativ börda såväl för stat som för företag.

Ny teknik som förväntas introduceras i närtid behöver särskilt beaktas då det kan göra ett undantag obsolet. En teknik som identifierats i denna studie är kemisk återvinning av plast vilken kan bidra till ökad återvinning av svåråtervunna plastfraktioner, till exempel från plastbelagd kartong. Tekniken uppges dock ännu inte vara mogen för implementering i industriell skala.

8 LITTERATURFÖRTECKNING

- Advokatfirman Lindahl. (2020). *Hemställan om lagändring avseende 6 § i lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns*. Örebro: Fortum Waste Solution & Fortum Sverige.
- Anonym. (den 29 09 2021). Anonym person i återvinningsbranschen. (C. Järnberg, Intervjuare)
- Avfall Sverige. (2020). *Förbehandling av matavfall - Sammanställning av studier av tolv anläggningar*. Avfall Sverige.
- Avfall Sverige. (2021 a). *Förbränningskatten på avfall - effekter ett år efter införandet*.
- Avfall Sverige. (2021 b). *Svensk avfallshantering 2020*. Avfall Sverige.
- Dahlöf, J. (den 27 09 2021). Enhetschef Utredning, Stockholm vatten och avfall. (C. Järnberg, Intervjuare)
- Direktiv 2021:5. (2021). *Kommittédirektiv Undantag från avfallsskatt och avfallsförbränningskatt*. Regeringen.
- Dotzauer, E. (den 23 08 2021). Stockholm Exergi AB. (C. Järnberg, Intervjuare)
- Energiforsk. (2016). *Behandling och återvinning av outnyttjade resurser i flygaska från avfallsförbränning*. Eneriforsk Rapport 2016: 327.
- Energiföretagen. (2019). *Hemställan om ändring i lagen om skatt på avfall som förbränns*.
- Energigas Sverige. (2018). *Produktion och användning av biogas och rötrest*.
- Esguerra, J. e. (2021). *Landfill mining in Europe: Assessing the economic potential of value creation from generated combustibles and fines residue*. Hämtat från <http://liu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1571740&dsid=6787>
- Fråne, A. o. (2021). *Klimatnytta med att använda slaggrus som konstruktionsmaterial - Redovisning av livscykelanalys*. IVL Svenska Miljöinstitutet.
- Hellström, J. (2021). *Prisbildning på Svenska fjärrvärmemarknaden*. Energimarknadsinspektionen.
- Intervjuperson. (den 24 08 2021). Fiskeby Board. (C. Järnberg, Intervjuare)
- Intervjuperson på Ragnsells. (den 29 09 2021). (C. Järnberg, Intervjuare)
- Intervjuperson på tekniska verken i Linköping. (den 20 08 2021). (C. Järnberg, Intervjuare)
- Karlsson, J. (den 13 september 2021). Emmaboda Kommun.
- Kommunerna i Glasriket, länsstyrelserna i Kronobergs och Kalmar land och SGU. (2019). *Ett förslag till regeringsuppdrag riktat till Sveriges geologiska undersökning och länsstyrelserna i Kalmar och Kronobergs län*.

- Life Halosep*. (den 5 oktober 2021). Hämtat från Life Halosep:
<https://www.lifehalosep.eu/>
- LME. (den 05 10 2021). *LME Zinc*. Hämtat från London Metal Exchange:
<https://www.lme.com/Metals/Non-ferrous/LME-Zinc#Trading+day+summary>
- Melander, M. (den 02 09 2021). (C. Järnberg, Intervjuare)
- Naturvårdsverket. (2020). *Matavfall i Sverige - Uppkomst och behandling 2018*. Naturvårdsverket.
- Nilsson, C. (den 23 september 2021). SweRock AB, Arbetschef Småland/Blekinge. (S. Cole, Intervjuare)
- Nilsson, H. (den 27 09 2021). VD Svenskt producentansvar AB. (C. Järnberg, Intervjuare)
- NN 161/2003 . (2004). *Europeiska kommissionens beslut den 25 maj 2004*.
- Näsström, I. (den 28 09 2021). VD Returkartong AB. (C. Järnberg, Intervjuare)
- prop. 1998/99:84. (1999). *Lag om skatt på avfall*.
- Prop. 2019/20:32. (2019). *Skatt på avfallsförbränning*. Regeringens proposition.
- Ragnsells. (2019). *Possibilities for Europe*.
- RagnSells. (2021 (30 augusti)). *Utformning av avfallsskatten (Att: utredningen undantag från avfallsskatt och avfallsförbränningskatt)*. RagnSells.
- Regeringskansliet. (den 24 09 2020). *Beslut om insamling av matavfall samt övergångsbestämmelser för förpackningsavfall*. Hämtat från Regeringen.se:
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/09/beslut-om-insamling-av-matavfall-samt-overgangsbestammelser-for-forpackningsavfall/>
- Sandberg, L. (den 23 09 2021). Analytiker på Svensk kollektivtrafik. (C. Järnberg, Intervjuare)
- SOU 2017:83. (2017). *Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? (SOU 2017:83)*. Finansdepartementet: Stockholm.
- SOU 2019:63. (2019). *Mer biogas! För ett hållbart Sverige*. Statens offentliga utredning.
- Steinwig, C. (den 23 09 2021). Avfall Sverige. (C. Järnberg, Intervjuare)
- Stockholm Exergi. (2019). *Hemställan om avdragsrätt från avfallsförbränningskatt för sortering från avfall som passerat en effektiv sorteringsprocess*.
- Stålhandske, C. (den 18 augusti 2021). Ägare, Glass4Future Sweden AB. (S. Cole, Intervjuare)
- Wallsten, B. (den 05 10 2021). (C. Järnberg, Intervjuare)

Wiblom, J. (den 24 augusti 2021a). Analys, RagnSells. (S. Cole, Intervjuare)

Wiblom, J. (den 29 september 2021b). Analyst, RagnSells. (S. Cole, Intervjuare)

9 BILAGA – FALL I SIFFROR

9.1 ICKE-FARLIGT AVFALLSVATTEN

Tabell 24 Aktörskartläggning

Aktör	Kommunal/privat	Beskattat avfall – ton per år)	Typ av avfall
Fortum Waste Solution	Privat	15 000-20 000	Innefattar både farligt och icke-farligt avfallsvatten.

Fortum är den enda aktören i Sverige som nyttjar avfallsvatten i en förbränningsprocess. Enbart den totala mängden avfallsvatten har identifierats. Mängderna varierar med konjunkturen.

9.2 KISELHALTIGA SLAGGBILDARE

Tabell 25 Aktörskartläggning

Aktör	Kommunal/privat	Beskattat avfall – ton per år)	Typ av avfall
Fortum Waste Solution	Privat	Ca 2800	Innefattar både farligt och icke-farligt kiselhaltigt avfall. Icke-farligt består främst av sand och glas.

Fortum är den enda aktören i Sverige som har en roterugn där slaggbildare behövs för processen. Idag används mest farligt avfall och mängderna icke-farligt avfall är små. Risken är att tillgången till farligt avfall minskar i framtiden.

9.3 PLASTREJEKT FRÅN KARTONGPRODUKTION AV ÅTERVUNNEN RÅVARA

Tabell 26 Aktörskartläggning

Aktör	Kommunal/privat	Beskattat avfall – ton per år)	Typ av avfall
Fiskeby Board AB	Privat	30 000- 40 000	Huvudsakligen plast men en viss del fiber följer också med liksom en mindre mängd felsorterat avfall (t ex visar

			plockanalys ett metallinnehåll på 1 procent).
--	--	--	---

Fiskeby Board AB är den enda aktören i Sverige som återvinner plastbelagda pappersförpackningar.

9.4 EFTERSORTERING AV RESTAVFALL

Tabell 27 Aktörskartläggning

Aktör	Kommunal/privat	Beskattat avfall – ton per år)	Typ av avfall
Stockholm Exergi AB	50% kommunalt (Stockholms stad), 50% privat (Ankhiale)	Ca 100 000 ton	Det restavfall som kvarstår när plast (ca 70 %) och metall sorterats ut.
Stockholm vatten och avfall	Kommunalt	-	-

Stockholm Exergis eftersorteringsanläggning har en kapacitet att hantera 140 000 ton restavfall per år med två skift. Då anläggningen är ny körs den fortfarande inte på full kapacitet med ligger på 85-90 procent av sin maxkapacitet. Av totalt inlevererat avfall kan 10-12 procent plast och ca 2 procent metall sorteras ut. Den mängd rejekt som går till förbränning idag kan därmed uppskattas till 102 000-111 000 ton.

Stockholm vatten och avfalls anläggning är har ännu inte börjat byggas och ingår inte i statistiken.

9.5 REJEKT FRÅN BIOGASPRODUKTION I SAMRÖTNINGSANLÄGGNINGAR

Tabell 28 Aktörskartläggning. Källa: Energigas Sverige.

Aktör	Kommunal/privat	Beskattat avfall – ton per år)	Typ av avfall
Totalt		80 000	Livsmedelsförpackningar bestående främst av plast och organiskt material. Mängd organiskt material beror på hur effektiv

			försorteringen är.
Alvesta Biogas	Privat		
Alviksgården	Privat		
Biogasanläggningen i Falkenberg	Privat		
Biogasanläggningen vid Kungsängens gård	Kommunalt		
Borås biogasanläggning	Kommunalt		
BroGas AB	Privat		
Falköpings biogasanläggning	Kommunalt		
Gästrike Ekogas Forsbacka	Kommunalt		
Helsingborg Biond	Privat		
Härnösand Biogas AB	Kommunalt		
Högbytorp kretsloppsanläggning	Privat		
Jönköping	Privat		
Kalmar Biogas	Privat		
Kristianstad	Kommunalt		
Linköping	Kommunalt		
Maglasäte Gård	Privat		
More Biogas	Privat		
Mosserud biogasanläggning	Privat		
Mörrum Torrötningsanläggning	Kommunalt Samägd: Karlskoga, Örebro, Kumla kommun.		
Gasum Jordberga	Statligt (Finland)		
Gasum Katrineholm	Statligt (Finland)		
Gasum Lidköping	Statligt (Finland)		

Gasum Västerås	Statligt (Finland)		
Gasum Örebro	Statligt (Finland)		
Skellefteå	Kommunalt		
Skövde Biogas AB	Statligt (Finland)		
SLU Biogas Lövsta	Statligt		
VafabMiljös biogasanläggning	Kommunalt samägd		
Sävsjö Biond	Privat		
Söderåsens biogasanläggning	Privat		
Södra Hallands Kraft Biogas	Ekonomisk Förening		
Vadsbo Biogas AB	Privat		
Wapnö	Privat		
VH Biogas	Privat		
Västervik Biogas RK2	Kommunalt		
Huddinge Södertörn	Privat		

Det är inte helt enkelt att skatta den rejekt mängd som uppstår i samrötningsanläggningarna. 2018 rötades 33 procent av det svenska matavfallet i konsumtionsledet medan 38 procent antingen rötades eller komposterades (Naturvårdsverket, 2020). Enligt Avfall Sverige (2021 b) gick 450 000 ton kommunalt avfall till rötning eller centralkompostering. Antaget att förhållandet mellan rötat och komposterat avfall är detsamma innebär det att 390 000 ton rötas. I denna statistik ingår dock inte avfall som finns kvar i förpackningar eller från grossister, mm. I en studie av Avfall Sverige (2020), varierade andelen rejekt mellan 6 och 46 procent mellan 12 studerade anläggningar med ett genomsnitt på 20 procent. Med detta kan vi uppskatta att minst ca 80 000 ton rejekt uppstår per år men detta är sannolikt kraftigt underskattat.

VI ÄR WSP

WSP är en av världens ledande rådgivare och konsultbolag inom samhällsutveckling. Med cirka 48 700 medarbetare i över 40 länder samlar vi experter inom analys och teknik, för att framtidssäkra världen.

Tillsammans med våra kunder tar vi fram innovativa lösningar för en mänsklig, trygg och välfungerande morgondag. Så tar vi ansvar för framtiden.

wsp.com

WSP Sverige AB

121 88 Stockholm-Globen
Besök: Arenavägen 7

T: +46 10-722 50 00
Org nr: 556057-4880
wsp.com



Enkätundersökning om samma avfall beskattas två gånger

I den här bilagan redovisas den enkätundersökning som gjorts av utredningen avseende risken att samma avfall beskattat två gånger. I enkäten ställdes följande frågor:

1. Vilket företag svarar du för?
2. Förekommer det att skatt tas ut mer än en gång för samma skattepliktiga händelse?
3. Om svaret på fråga 1 är ja, beskriv situationen som ger upphov till att skatt ta ut mer än en gång.
4. Om svaret på fråga 1 är ja, vid vilka anläggningar är detta aktuellt?
5. Om svaret på fråga 1 är ja, hur många ton avfall är det som beskattats två gånger sedan skatten på avfallsförbränning infördes?
6. Kommer detta att påverkas av Skatteverket förtydligande från den 30 april 2021 angående begreppet förbränningsanläggning?

Enkäten skickades till organisationerna Avfall Sverige, Energiföretagen och Svenskt Näringsliv. De organisationerna vidarebefordrade i sin tur enkäten till sina medlemmar. Energiföretagen besvarade även enkäten själva där de i huvudsak hänvisade till enkätsvar från Fortum Waste Solutions AB som inkommit till utredningen.

Svenskt Näringslivs inkom med svar som de fått från sina medlemsorganisationer. Från Skogsindustrierna tillfrågades sju företag och ett av dessa träffades av problem med dubbelbeskattning nämligen SCA Obbola AB som även lämnat in ett enkätsvar. Återvinningsindustrierna har återkommit med svar från tre företag där samtliga har svarat att de inte identifierat några problem med att avfall

beskattas två gånger. Enligt IKEM har inte deras medlemsföretag något större problem med att samma avfall beskattas två gånger.

Av svaret från SCA Obbola AB framgår att avfallsförbrännings-skatt tas ut för plastrejekt som förbränns. Om askan därefter läggs på en deponi tas även avfallsskatt ut för askan. SCA Obbola gör inga avdrag från avfallsförbränningskatten för askan.

Av enkätsvar från Fortum Waste Solutions AB framgår att allt avfall som förs in på avfallsanläggning belastas med avfallsskatt. För det avfall som sorteras på anläggningen och därefter förs ut görs ett avdrag från avfallsskatten. Det avfall som förs in på förbränningsanläggning belastas med avfallsförbränningskatt. Den aska som därefter uppstår belastas återigen med avfallsskatt. Av administrativa skäl görs inte heller något avdrag från avfallsförbränningskatten för askan som uppstår.

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]

Finansdepartementet

Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]

Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]

IJustitiedepartementet

Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]

En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]

Kulturdepartementet

Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]