

Kommittédirektiv



Kostnadseffektiva ekonomiska styrmedel för avfall som förbränns

Dir.
2008:1

Beslut vid regeringssammanträde den 10 april 2008.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att förutsättningslöst analysera den s.k. avfallsförbränningsskatten. Frågor som bör utredas är om avfallsförbränningsskatten ger en effektiv styrning mot de avfalls- och klimatpolitiska målen eller om skatten i detta avseende kan utformas på ett mer effektivt sätt. Det bör också utredas om skatten är ett samhällsekonomiskt lämpligt energi- och miljöpolitiskt styrmedel och om skatten kan utformas så att den på ett kostnadseffektivt sätt styr mot de avfalls-, energi- och klimatpolitiska målen. Vidare bör utredas om det finns andra styrmedel som på ett kostnadseffektivt sätt styr mot de nämnda målen och om sådana styrmedel bör användas i stället för eller i kombination med en reformerad avfallsförbränningsskatt. Om analysen visar att en avfallsförbränningsskatt inte på ett kostnadseffektivt sätt kan bidra till de nämnda målen, står det utredaren fritt att föreslå att skatten ska avskaffas.

Vägledande för utredningsarbetet i stort ska vara att miljöskatter och andra ekonomiska styrmedel ska utformas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt och med hänsyn till medborgarnas förutsättningar. Utredaren ska beakta tidigare relevanta utredningsinsatser, den pågående revideringen av ramdirektivet om avfall¹, gemenskapsrättens regler om statsstöd,

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall (EUT L 114, 27.4.2006, s. 9).
Se även KOM (2005) 667 slutlig och KOM (2007) 863 slutlig.

särskilt Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till skydd för miljön², samt Grönboken om marknadsbaserade styrmedel för miljöpolitiken och näraliggande politikområden (KOM [2007] 140 slutlig) och eventuella relevanta ändringar i energiskattedirektivet³ m.m.

Utredaren ska lämna de förslag till författningsreglering som övervägandena ger upphov till.

För det fall en sänkt eller avskaffad avfallsförbränningskatt föreslås ska utredaren även lämna förslag till finansiering av det inkomstbortfall som orsakas härigenom.

Utredningsarbetet ska vara avslutat senast den 28 februari 2009.

Bakgrund

Avfallsförbränningskattens ursprung och mål

Sedan den 1 juli 2006 beskattas fossilt kol i visst hushållsavfall som förbränns inom ramen för energibeskattningen (prop. 2005/06:125, bet. 2005/06:SkU33, rskr. 2005/06:352). Denna, i vardagligt språkbruk, avfallsförbränningskatt bygger på det förslag den s.k. BRAS-utredningen (Fi 2003:96) lämnade i mars 2005 i delbetänkandet ”en BRASkatt? – beskattning av avfall som förbränns” (SOU 2005:23). Den gällande skatten har dock av olika skäl en mer begränsad omfattning än utredningens förslag, bl.a. omfattas inte industriavfall (se vidare prop. 2005/06:125 s. 40 f.). Dess syften är emellertid desamma som utredningens förslag. Avfallsförbränningskatten ska generellt sett gynna den avfallshantering som är miljömässigt och samhällsekonomiskt fördelaktig (a. prop. s. 35). På samma sida sägs att avfallsförbränning med energiutvinning är en metod för att hantera sådant avfall som inte lämpar sig för materialåtervinning eller biologisk behandling. I korthet avser avfalls-

² EGT C 37, 3.2.2001 s.3–15 (Celex 32001Y0203[02]).

³ Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (EUT L 283, 31.10.2003, s. 51).

förbränningsskatten att styra mot de avfalls-, klimat- och energipolitiska målen. Materialåtervinningen av framför allt plast ska öka, koldioxidutsläppen minska och kraftvärmeproduktionen öka. Dessutom åsyftas konkurrensneutralitet mellan avfallsbränslet och andra fossila bränslen som beskattas enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Närmare om avfallsförbränningsskattens konstruktion

Det ”skattepliktiga avfallet” utgörs av fossilt kol i hushållsavfall som omfattas av den kommunala renhållningsskyldigheten enligt 15 kap. 8 § miljöbalken. Även fossilt kol i därmed jämförbart hushållsavfall som förts in i Sverige från andra länder är skattepliktigt. Mängden fossilt kol bestäms schablonmässigt och anses utgöra 12,6 procent av hushållsavfallets vikt. Både energiskatt och koldioxidskatt tas ut på de fossila avfallsfraktionerna. Koldioxidskatten uppgår i dag till 3 709 kronor per ton fossilt kol, och energiskatten till 155 kronor per ton fossilt kol. Den som förbrukar sådant kol är skattskyldig och skyldigheten inträder när kolet förbrukas för uppvärmning, om förbrukningen sker i yrkesmässig verksamhet. Reglerna om skattelättnader i lagen om skatt på energi är i relevanta delar tillämpliga även för fossilt kol i visst hushållsavfall.

Problem med avfallsförbränningsskatten

Avfallsförbränningsskatten är inte problemfri. Redan i samband med att den infördes förespråkade många remissinstanser andra styrmedel eller en annan utformning av skatten.

En fundamental fråga är om skatten styr mot de mål som motiverade dess införande på ett kostnadseffektivt sätt.

När det gäller styrningen mot ökad materialåtervinning av framför allt plast och konkurrensneutralitet mellan de fossila bränslena är schabloniseringen av avfallets fossila kolinnehåll en svaghet. Särskilt styrningen mot plaståtervinning kan ifrågasättas. Genom att mängden fossilt kol anses utgöra 12,6 procent av avfallets vikt består styreffekten i första hand i att minska mängden (vikten) avfall till förbränning. Plast, som är lätt och

har en hög fossil kolhalt, är alltså inte det som främst lönar sig att återvinna.

Avfallsförbränningskattens styreffekt bör även diskuteras ur ett klimatpolitiskt perspektiv. Redan enligt utredningens förslag framstår inte styrningen mot minskade utsläpp av koldioxid med fossilt ursprung som verkningfull. Utsläppsminskningarna i Sverige uppskattades vid den tidpunkten till ca 3 procent (ca 65 000 ton) av det totala utsläppet av växthusgaser vid avfallsförbränning – ca 2 miljoner ton koldioxidekvivalenter (totalt sett genererade avfallsförbränningen i sin tur ca 3 procent av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser, vilket då uppgick till ca 72 miljoner ton koldioxidekvivalenter). Vidare omfattar den gällande avfallsförbränningskatten endast ca 50 procent av den totala avfallsmängden som förbränns, dvs. enbart visst hushållsavfall. Följaktligen är den faktiska styrningen ännu svagare än enligt utredningens förslag. Dessutom innebär schabloniseringen av avfallets fossila kolinnehåll en försämrad styrning i sig. Sammantaget kan den gällande skattens betydelse för Sveriges koldioxidbalans starkt ifrågasättas.

Skatten gynnar kraftvärmeproduktion jämfört med värmeproduktion. Styrningen mot kraftvärme är dock inte utan nackdelar. Redan i dag kan skatten i någon mån befaras leda till skattedrivna och miljömässigt obefogade avfallstransporter. Ett förhållande som förstärks av att skatten inte omfattar industriavfall.

Vid sidan om den övergripande frågan om avfallsförbränningskatten är ett kostnadseffektivt styrmedel, finns ett antal mer specifika problem med skatten.

Ett sådant problem är att schabloniseringen av hushållsavfallens fossila kolinnehåll, i kombination med tillämpningsområdet för den miljörättsliga definitionen av sådant avfall, innebär att särskilt utsorterat träavfall från hushållen träffas av skatt. Även om detta problem kan antas ha en förhållandevis begränsad omfattning i praktiken, är det principiellt inte lämpligt att ett rent biobränsle beskattas med koldioxidskatt. Problemet har kommenterats tidigare, se prop. 2006/07:13 s. 63 f. och prop. 2006/07:100, s. 46.

En annan brist med den gällande skatten är att den inte omfattar industriavfall, vilket utgör omkring 50 procent av avfallsvolymen som förbränns. Det finns skäl för denna inskränkning. En omfattande remisskritik framfördes mot utredningens förslag att skatten skulle omfatta industriavfall. Förslagets miljövinster ansågs obalanserade i förhållande till de kostnader det orsakade samtidigt som förhållandevis begränsade konsekvensanalyser utförts för industrin (se prop. 2005/06:125 s. 44). När det gäller den avfallsförbränningsskatt som faktiskt infördes bör tilläggas att den fossila kolhalten i industriavfall inte lämpar sig för schablonisering, eftersom den i realiteten är mycket varierande. Härtill kommer att eventuella undantag för vissa industrisektorer från en schablonbeskattning aktualiserar en komplicerad EG-rättslig statsstödsproblematik. Likväl är det, mot bakgrund av de miljö- och energipolitiska mål som motiverar skatten, otillfredsställande att en betydande del av avfallet inte kommer i fråga för beskattning. Dessutom kan, som redan nämnts, beskattningens avgränsning till visst hushållsavfall i någon utsträckning antas skapa skatedrivna och miljömässigt opåkallade avfallstransporter.

Slutligen bör frågan om skattens incitamentsstruktur tas upp. Frågan är om det är möjligt att utforma en effektiv mekanism för att öka materialåtervinningen när den som beskattas inte själv bär skatten, utan via en kommunalt fastställd avgift överför skattebördan på dem som avses utföra avfallssorteringen. Svårigheten att genom renhållningsavgifterna styra materialåtervinningen är för övrigt ett generellt problem och inte enbart förknippat med avfallsförbränningsskatten. I avfallsförbränningsskattens fall gäller att den som i yrkesmässig verksamhet förbränner fossilt kol i visst hushållsavfall är skattskyldig. Anläggningarna som förbränner hushållsavfallet övervältrar dock i stor utsträckning skatten på kommunerna genom mottagningsavgifterna. Kommunerna tar i sin tur ut dessa kostnader av fastighetsägarna genom renhållningsavgifterna. Vidare utförs sorteringen av hushållsavfallet för olika former av materialåtervinning m.m. i stort av enskilda. Mot denna bakgrund kan diskuteras i vilken utsträckning som möjligheten till sänkta renhållningsavgifter kan medverka till att de enskilda ska öka

sin avfallssortering. Det kan också diskuteras hur direkt länken är mellan skatten och renhållningsavgiftens storlek, även om den sistnämnda är underkastad den kommunala självkostnadsprincipen. Ett ekonomiskt styrmedel som påverkar kommunens kostnader för avfallshanteringen skapar dock incitament för kommunen att utveckla mer långtgående källsorteringssystem, vilket i sin tur skapar bättre förutsättningar för hushållen att sortera ut avfall för materialåtervinning. Detta ger alltså indirekt en styrande effekt.

Budgetpropositionen för 2008 m.m. – behovet av en utredning

I budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1, volym 1, s. 128) konstaterar regeringen att det finns olika problem med dagens beskattning av avfall som förbränns. I propositionen sägs att det kan ifrågasättas om skatten styr effektivt och att det allmänt sett kan diskuteras vilken typ av, eller kombination av, styrmedel som är samhällsekonomiskt mest effektiv. En fråga som bör utredas är om skatten kan utformas på ett mer effektivt sätt. En annan är om en reformerad avfallsförbränningsskatt är ett samhällsekonomiskt lämpligt energi- och miljöpolitiskt styrmedel eller om det finns andra styrmedel som på ett kostnadseffektivt sätt styr mot de avfalls-, energi- och klimatpolitiska målen. Om ett sådant annat styrmedel bedöms finnas bör utredaren föreslå hur det kan utformas. Regeringens slutsats är att en särskild utredare bör tillkallas med uppdrag att förutsättningslöst analysera avfallsförbränningsskatten. I budgetpropositionen sägs även att den gällande beskattningen av avfall som förbränns ska kvarstå i sin nuvarande form i avvaktan på att den särskilda utredaren presenterar resultatet av sitt arbete.

Vid budgetbehandlingen anförde skatteutskottet, i yttrande till finansutskottet, bl.a. att en grundförutsättning för en eventuell fortsatt avfallsförbränningsskatt är att skatten utreds och konstrueras på ett rättvist och legitimt sätt med tydliga positiva miljöeffekter (2007/08:SkU1y s. 61). Skatteutskottet påpekade att frågan om det finns andra mer kostnadseffektiva styrmedel måste övervägas samtidigt.

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att förutsättningslöst analysera avfallsförbränningskatten. Det bör utredas om avfallsförbränningskatten ger en effektiv styrning mot de avfalls- och klimatpolitiska målen eller om skatten i detta avseende kan utformas på ett mer effektivt sätt. Det bör också utredas om skatten är ett samhällsekonomiskt lämpligt energi- och miljöpolitiskt styrmedel och om skatten kan utformas så att den på ett kostnadseffektivt sätt styr mot de avfalls-, energi- och klimatpolitiska målen. Vidare bör utredas om det finns andra styrmedel som på ett kostnadseffektivt sätt styr mot de nämnda målen och om sådana styrmedel bör användas i stället för eller i kombination med en reformerad avfallsförbränningskatt. Om analysen visar att en avfallsförbränningskatt inte på ett kostnadseffektivt sätt kan bidra till de nämnda målen, står det utredaren fritt att föreslå att skatten ska avskaffas.

En ledstjärna för utredningsarbetet i stort ska vara att miljöskatter och andra ekonomiska styrmedel ska utformas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt och med hänsyn till medborgarnas förutsättningar (jfr prop. 2007/08:1, volym 1, s. 40 f.). Miljö- och energimålsättningar ska nås till en så låg kostnad för samhället som möjligt, dvs. kostnadseffektivitet ska uppnås. Kostnaderna för att uppnå ett mål ska relateras till miljönyttan (i form av minskade skadekostnader). Så länge åtgärdens marginalnytta överstiger dess marginalkostnad är den samhällsekonomiskt motiverad. Vid den slutliga utformningen av ett styrmedel behöver även andra icke-ekonomiska förutsättningar vägas in såsom t.ex. de nationella miljö kvalitetsmålen, framför allt God bebyggd miljö, Giftfri miljö och Begränsad klimatpåverkan⁴ samt miljöbalkens allmänna hänsynsregler; försiktighetsprincipen, principen om att förorenaren ska betala och produktvalsregeln (jfr prop. 2005/06:125 s. 29 f.). Av betydelse i sammanhanget är också den pågående revideringen av ramdirektivet om avfall (2006/12/EG), gemenskapsrättens regler

⁴ För en beskrivning av de olika målen se bl.a. prop. 2002/03:117, prop. 2004/05:150 och prop. 2007/08:1 utgiftsområde 20 avsnitt 4.4–4.6.

om statsstöd, särskilt Gemenskapens riktlinjer om statligt stöd till skydd för miljön, samt Grönboken för marknadsbaserade styrmedel för miljöpolitiken och näraliggande politikområden och eventuella relevanta förändringar i energiskattedirektivet (2003/96/EG). Utredaren ska även följa det arbete som pågår inom Regeringskansliet med syfte att föreslå vissa ändringar av de ekonomiska styrmedlen så att de utformas på ett sätt som förbättrar effektiviteten av den förda miljö- och energipolitiken (prop. 2007/08:1, volym 1, s. 120). Ett ekonomiskt styrmedel ska sammanfattningsvis i största möjliga utsträckning vara kostnadseffektivt, teknikneutralt, administrativt enkelt och erbjuda rimliga kontrollmöjligheter.

Vidare ska utredaren beakta tidigare relevanta utredningsinsatser såsom 2001 års avfallsskatteutrednings betänkande Skatt på avfall i dag – och i framtiden (SOU 2002:9), den s.k. BRAS-utredningens betänkanden ”en BRASkatt? – beskattning av avfall som förbränns” (SOU 2005:23) och ”en BRASkatt! – beskattning av avfall som deponeras” (SOU 2005:64) samt remissyttrandena över betänkandena.

Utredaren ska lämna de förslag till författningsreglering som övervägandena ger upphov till.

Utredaren ska beakta förslaget konsekvenser för näringslivet och utforma förslaget så att företagens administrativa kostnader kan hållas så låga som möjligt.

För det fall en sänkt eller avskaffad avfallsförbränningskatt föreslås, ska utredaren även lämna förslag till finansiering av det inkomstbortfall som då orsakas.

Redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med Naturvårdsverket, Skatteverket, Statens energimyndighet och andra berörda myndigheter. Utredaren ska samråda med Näringslivets regelnämnd när det gäller redovisningen av vilka konsekvenser förslagen får för små företag.

Utredaren ska redovisa resultatet av sitt arbete senast den 28 februari 2009.

(Finansdepartementet)