

Lagrådsremiss

Beskattnings av visst hushållsavfall som förbränns, m.m.

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Harpsund den 16 mars 2006

Pär Nuder

Agneta Bergqvist
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Lagrådsremissen innehåller förslag till ändringar i lagen (1994:1776) om skatt på energi, LSE. Ändringarna innebär att fossilt kol i hushållsavfall som omfattas av den kommunala renhållningsskyldigheten görs skattepliktigt, om det förbrukas för uppvärmning. Detsamma gäller fossilt kol i jämförligt avfall som förts in i Sverige. Avfallets kolinnehåll beräknas enligt en schablon. Energiskatt tas ut med 150 kronor per ton fossilt kol och koldioxidskatt med 3 374 kronor per ton fossilt kol. Den som förbrukar minst ett ton sådant kol under en kalendermånad är skattskyldig och skyldigheten inträder när bränslet förbrukas för uppvärmning.

Bestämmelserna i LSE anpassas till kraftvärmedirektivets (2004/8/EG) terminologi. Begreppet ”kraftvärmeanläggning” byts ut mot en enligt direktivet mer närliggande beskrivning genom att begreppet ”kraftvärmeproduktion” införs. Måttstocken för effektivitet skall vara elverkningsgrad och inte som i dag det s.k. alfavärdet. Effektiviteten mäts momentan och inte som en konstruktivt högsta möjliga effektivitet. Koldioxidskattelättnaden, för den del av bränslet som förbrukas för framställning av värme, görs beroende av elverkningsgraden vid kraftvärmeproduktionen. För befrielse med 79 procent krävs en elverkningsgrad om 15 procent. Om elverkningsgraden är lägre minskar befrielsen successivt för att vid nivån 5 procent uppgå till 19 procent. Under denna nivå medges ingen skattelättnad. När det gäller energiskatten medges full befrielse för en elverkningsgrad om minst fem procent.

Dessutom föreslås att bestämmelserna i lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel och i lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel kompletteras så att även den som i Sverige tar emot gödselmedel eller bekämpningsmedel för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet blir skattskyldig. Vidare föreslås att

deklarations- och betalningstiden för skatt på gödselmedel förkortas från 25 till 5 dagar då deklaration för denna skatt skall lämnas för skattepliktig händelse.

De nya reglerna med anledning av avfallsförbränningskatten föreslås träda i kraft den 1 juli 2006. Övriga lagändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2007.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	5
2	Lagtext.....	6
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi	6
2.2	Förslag till lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483).....	17
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel	20
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel	21
3	Ärendet och dess beredning.....	23
4	Bakgrund	24
4.1	Miljö kvalitetsmål och andra förutsättningar	24
4.1.1	Inledning	24
4.1.2	Miljö kvalitetsmål m.m.....	24
4.1.3	Avfallspolitiska mål	26
4.1.4	Klimatpolitiska mål m.m.	26
4.1.5	Energipolitiska mål m.m.....	27
4.1.6	Grön skatteväxling.....	29
4.2	Internationell jämförelse	29
4.2.1	Inledning	29
4.2.2	Danmark.....	29
4.3	Import och export av avfall.....	30
5	Beskattning av avfall som förbränns	31
5.1	Behovet av en avfallsförbränningskatt	31
5.2	Två lagtekniska lösningar	32
5.3	Måluppfyllelse – en jämförelse mellan de två lagtekniska modellerna.....	33
5.4	Energiskattemodellen.....	34
5.5	Ett stegvis införande av avfallsförbränningskatten	36
5.5.1	Genomförbarheten av utredningens förslag....	36
5.5.2	Beskattning av visst hushållsavfall som ett första steg.....	38
6	Ändringar i lagen om skatt på energi m.m.	41
6.1	Energiskattedirektivets betydelse för en nationell beskattning av avfall	41
6.2	Det skattepliktiga hushållsavfallet	42
6.3	Vilka skatter skall tas ut på det skattepliktiga avfallet?....	44
6.4	Skattesatser	45
6.5	Skattskyldigheten och dess inträde	46
6.6	Befrielse från beskattning i vissa fall m.m.....	47
6.7	Skattelättnader vid kraftvärmeproduktion	48
6.8	Farligt avfall.....	50
6.9	Beskattningsförfarandet	51
6.10	Vissa andra ekonomiska styrmedel.....	51

6.10.1	Handel med utsläppsrätter och koldioxid-skatt.....	51
6.10.2	Elcertifikat och hushållsavfall	52
7	Skatt på gödselmedel och bekämpningsmedel	52
7.1	Skattskyldigheten och skattskyldighetens inträde	52
7.2	Ändrad deklarationstid för skatt på gödselmedel i vissa fall	54
8	Konsekvenser och ikraftträdande	55
8.1	Avfallsförbränningsskattens konsekvenser.....	55
8.2	Offentlig finansiella effekter.....	59
8.3	Ikraftträdande	60
9	Författningskommentar	61
9.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi	61
9.2	Förslag till lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483).....	65
9.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel	65
9.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel	66
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet En BRAskatt? – beskattning av avfall som förbränns (SOU 2005:23)	67
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	73
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	79
Bilaga 4	Sammanfattning av betänkandet Skatt på handelsgödsel och bekämpningsmedel? (SOU 2003:9)	80
Bilaga 5	Betänkandets lagförslag.....	82
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna	86

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi,
2. lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483),
3. lag om ändring i lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel,
4. lag om ändring i lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel.

2 Lagtext

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1776) om skatt på energi *dels* att nuvarande 4 kap. 12 a och b §§ skall betecknas 4 kap. 13 och 15 §§,

dels att 1 kap. 2 §, 2 kap. 4, 8, 10 och 11 §§, 4 kap. 12 §, 5 kap. 2 § samt 6 a kap. 1 och 3–5 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 2 kap. 4 a §, 4 kap. 14 § och 5 kap. 4 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §¹

Energiskatt skall betalas för bränslen som anges i 2 kap. 1, 1 a, 3 *och* 4 §§. Koldioxidskatt skall betalas för bränslen som anges i 2 kap. 1, 3 *och* 4 §§. Svavelskatt skall betalas på svavelinnehållet i bränslen som anges i 3 kap. 1 §. Bestämmelser om dessa skatter finns i 2–10 kap.

Bestämmelser om skatt på elektrisk kraft finns i 11 kap.

Energiskatt skall betalas för bränslen som anges i 2 kap. 1, 1 a, 3, 4 *och* 4 a §§. Koldioxidskatt skall betalas för bränslen som anges i 2 kap. 1, 3, 4 *och* 4 a §§. Svavelskatt skall betalas på svavelinnehållet i bränslen som anges i 3 kap. 1 §. Bestämmelser om dessa skatter finns i 2–10 kap.

2 kap.

4 §

Energiskatt och koldioxidskatt skall betalas även för andra produkter än som avses i 1 och 3 §§, om en sådan produkt

1. säljs eller förbrukas som motorbränsle eller som tillsats till motorbränsle eller som medel för att öka motorbränslets volym, eller

2. innehåller minst fem viktprocent flytande eller gasformiga kolväten och säljs eller förbrukas för uppvärmning.

Skatt skall i fall som avses i första stycket betalas med de skattebelopp som gäller för motsvarande bränsle enligt 1 §. Skatt enligt första stycket 2 skall dock betalas endast för den del av produkten som består av flytande eller gasformiga kolväten.

Energiskatt och koldioxidskatt skall betalas även för andra produkter än som avses i 1, 1 a och 3 §§, om en sådan produkt

¹ Senaste lydelse 1998:1699.

4 a §

Energiskatt och koldioxidskatt skall betalas även för fossilt kol i hushållsavfall som omfattas av den kommunala renhållningsskyldigheten enligt 15 kap. 8 § miljöbalken, om avfallet förbrukas för uppvärmning. Detsamma gäller fossilt kol i därmed jämförligt hushållsavfall som förts in till Sverige från ett annat land.

Mängden fossilt kol skall anses utgöra 12,6 viktprocent av hushållsavfallet.

Energiskatt skall betalas med 150 kronor per tusen kilogram fossilt kol och koldioxidskatt med 3 374 kronor per tusen kilogram fossilt kol.

8 §²

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om märkämnerna som avses i 1 § första stycket 3 a.

Skatt enligt 1 § första stycket 3 b skall inte tas ut om oljeprodukten har försetts med märkämnerna som avses i 1 § första stycket 3 a

1. vid import av den som är skattskyldig enligt 4 kap. 1 b § första stycket 1 eller 2 *eller 12 a § första stycket 3 a eller b* senast när produkten deklareraras för övergång till fri omsättning, eller

1. vid import av den som är skattskyldig enligt 4 kap. 1 b § första stycket 1 eller 2 senast när produkten deklareraras för övergång till fri omsättning, eller

2. i annat fall än som avses under 1 senast när skattskyldighet för produkten inträder enligt 5 kap.

Märkning enligt andra stycket får i Sverige göras endast på en depå som är godkänd för detta ändamål av Tullverket i fall som avses i 1 och på ett skatteupplag som är godkänt av beskattningsmyndigheten för märkning i fall som avses i 2.

10 §³

För kalenderåret 2006 och efterföljande kalenderår skall energiskatt och koldioxidskatt betalas med belopp som efter en årlig omräkning motsvarar de i 1 § angivna skattebeloppen multiplicerade med det jämförelsetal, uttryckt i procent, som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i juni

För kalenderåret 2006 och efterföljande kalenderår skall energiskatt och koldioxidskatt betalas med belopp som efter en årlig omräkning motsvarar de i 1 *och 4 a §§* angivna skattebeloppen multiplicerade med det jämförelsetal, uttryckt i procent, som anger förhållandet mellan det allmänna

² Senaste lydelse 2004:121.

³ Senaste lydelse 2004:1038.

månad året närmast före det år beräkningen avser och prisläget i juni 2004. prisläget i juni månad året närmast före det år beräkningen avser och prisläget i juni 2004.

Regeringen fastställer före november månads utgång de omräknade skattebelopp som enligt denna lag skall tas ut för påföljande kalenderår. Beloppen avrundas till hela kronor och ören.

11 §⁴

Energiskatt och koldioxidskatt skall inte betalas för

1. metan som framställs genom biologiska processer,
2. trädbränsle som säljs eller förbrukas för motordrift vid samtidig produktion av värme och elektrisk kraft i en *kraftvärmeanläggning*,
2. trädbränsle som säljs eller förbrukas för motordrift vid samtidig produktion av värme och elektrisk kraft i en *och samma process, när den värme som uppkommer nyttiggörs (kraftvärmeproduktion)*,

3. bränsle som tillhandahålls i en särskild förpackning om högst en liter,

4. bränsle enligt 1 kap. 3 a § som till följd av bränslets beskaffenhet förlorats i samband med att det framställts, bearbetats, lagrats eller transporterats.

Första stycket 2 gäller dock inte råttallolja.

Första stycket 4 gäller dock för varumottagare och skatterepresentant som avses i 4 kap. 8 § endast bränsle som förlorats under transport till varumottagaren.

4 kap.

12 §⁵

Skattskyldig för energiskatt för råttallolja samt för energiskatt, koldioxidskatt och svavelskatt för bränslen som avses i 2 kap. 1 § första stycket 6–8, bränslen enligt 3 och 4 §§ som inte avses i 1 kap. 3 a § samt vad gäller svavelskatt även bränslen som avses i 3 kap. 1 § 1 är den som

1. godkänts som lagerhållare enligt 12 b §,

1. godkänts som lagerhållare enligt 15 §,

2. i annat fall än som avses i 1, tillverkar eller bearbetar bränsle,

3. i annat fall än som avses i 1 och 2 för in kolbränsle, petroleumkoks, råttallolja eller torvbränsle till Sverige från ett annat EG-land eller tar emot en sådan leverans, och

4. förvärvat bränsle för vilket ingen skatt eller lägre skatt skall betalas när bränslet används för visst ändamål men som använder bränslet för ett ändamål som medför att skatt skall betalas med högre belopp.

Som tillverkare anses den som för in naturgas till Sverige samt den för vars räkning sådan införsel äger rum. Som tillverkare anses även den som tar upp torvbränsle.

14 §

Skattskyldig för energiskatt och koldioxidskatt för bränsle som av-

⁴ Senaste lydelse 2001:518.

⁵ Senaste lydelse 2002:422.

ses i 2 kap. 4 a § är den som under en kalendermånad förbrukar minst ett tusen kilogram bränsle.

5 kap.
2 §⁶

Skattskyldigheten inträder

1. för varumottagare som är skattskyldig enligt 4 kap. 1 § 2, när han tar emot leverans av bränsle,

2. för skatterepresentant som är skattskyldig enligt 4 kap. 1 § 3, vid mottagandet av bränslet,

3. för den som är skattskyldig enligt 4 kap. 1 § 5 eller 12 § första stycket 3, när bränslet förs in till Sverige, och

4. för den som är skattskyldig enligt 4 kap. 1 b § eller 12 a § och som enligt 5 § skall betala skatten till Tullverket, vid den tidpunkt då skyldighet att betala tull enligt tullagstiftningen inträder eller skulle ha inträtt om skyldighet att betala tull förelegat. I fall som avses i 4 kap. 1 b § första stycket 3 eller 12 a § första stycket 3 c inträder skattskyldigheten vid den tidpunkt då skyldighet att betala tull inträder eller skulle ha inträtt i det andra EG-landet.

4. för den som är skattskyldig enligt 4 kap. 1 b § eller 13 § och som enligt 5 § skall betala skatten till Tullverket, vid den tidpunkt då skyldighet att betala tull enligt tullagstiftningen inträder eller skulle ha inträtt om skyldighet att betala tull förelegat. I fall som avses i 4 kap. 1 b § första stycket 3 eller 13 § första stycket 3 c inträder skattskyldigheten vid den tidpunkt då skyldighet att betala tull inträder eller skulle ha inträtt i det andra EG-landet.

4 a §

Skattskyldigheten inträder för den som är skattskyldig enligt 4 kap. 14 §, när bränslet förbrukas för uppvärmning.

⁶ Senaste lydelse 2004:121.

Nuvarande lydelse

6 a kap.

1 §⁷

Bränsle som används för nedan angivna ändamål, i förekommande fall med undantag för vissa bränsleslag, skall helt eller delvis befrias från skatt enligt följande, om inte annat anges.

Ändamål	Bränsle som inte ger befrielse	Befrielse från energiskatt	Befrielse från koldioxid-skatt	Befrielse från svavelskatt
1. Förbrukning för annat ändamål än motordrift eller uppvärmning eller i en process där bränslet i allt väsentligt används för annat ändamål än motordrift eller uppvärmning		100 procent	100 procent	100 procent
2. Förbrukning i tåg eller annat spårbundet färdmedel	Bensin, bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	100 procent	100 procent
3. Förbrukning i skepp, när skeppet inte används för privat ändamål	Bensin, bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	100 procent	100 procent
4. Förbrukning i båt för vilken medgivande enligt 2 kap. 9 § eller fartygstillstånd enligt fiskelagen (1993:787) meddelats, när båten inte används för privat ändamål	Bensin, bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	100 procent	100 procent
5. Förbrukning i a) luftfartyg, när luftfartyget inte används för privat ändamål	Annan bensin än flygbensin (KN-nr 2710 00 26)	100 procent	100 procent	100 procent
b) luftfartyg, när luftfartyget används för privat ändamål eller i luftfartygsmotorer i provbädd eller i liknande anordning	Andra bränslen än flygbensin och flygfotogen (KN-nr 2710 00 51)	100 procent	100 procent	100 procent
6. Förbrukning vid framställning av mineralolja produkter, kolbränslen, petroleumkoks eller andra produkter för		100 procent	100 procent	100 procent

⁷ Senaste lydelse 2005:1189.

Ändamål	Bränsle som inte ger befrielse	Befrielse från energiskatt	Befrielse från koldioxid- skatt	Befrielse från svavelskatt
vilka skatteplikt har inträtt för tillverkaren				
7. Förbrukning <i>vid</i> fram- ställning av skattepliktig elektrisk kraft, <i>med de</i> <i>begränsningar som följer</i> <i>av 3 §</i>	Bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	100 procent	–
8. Om skattebefrielse inte följer av tidigare punkter, förbrukning i metall- urgiska processer	Andra bränslen än kolbränslen och petroleumkoks	100 procent	100 procent	–
9. Om skattebefrielse inte följer av tidigare punkter, förbrukning för annat ändamål än drift av motordrivna fordon vid tillverkningsprocessen i industriell verksamhet	Bensin, råttolja, bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	79 procent	–
10. Om skattebefrielse inte följer av tidigare punkter, förbrukning för annat ändamål än drift av motordrivna fordon vid yrkesmässig växthus- odling	Bensin, råttolja, bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	79 procent	–
11. Om skattebefrielse inte följer av tidigare punkter, förbrukning för annat ändamål än drift av motordrivna fordon i yrkesmässig jordbruks-, skogsbruks- eller vattenbruksverksamhet	Bensin, råttolja, bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	79 procent	–
12. Om skattebefrielse inte följer av tidigare punkter, förbrukning i sodapannor, lutpannor, metallurgiska processer eller i processer för framställning av andra mineraliska ämnen än metaller		–	–	100 procent
13. Förbrukning vid tillverkningsprocessen i gruvindustriell verksamhet för drift av andra motordrivna fordon än personbilar, lastbilar och bussar	Andra bränslen än bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	79 procent	–
14. Förbrukning i yrkes-	Andra bränslen än	–	77 procent	–

Ändamål	Bränsle som inte ger befrielse	Befrielse från energiskatt	Befrielse från koldioxid- skatt	Befrielse från svavelskatt
mässig jordbruks-, skogsbruks- eller vattenbruksverksamhet för drift av andra motordrivna fordon än personbilar, lastbilar och bussar	bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b			
15. Förbrukning i yrkesmässig skogsbruksverksamhet för drift av andra motordrivna fordon än personbilar, lastbilar och bussar, om förbrukning sker före den 1 januari 2007 i Skåne, Blekinge, Kronobergs, Kalmar, Jönköpings, Hallands, Västra Götalands och Östergötlands län	Andra bränslen än bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	23 procent	–

Föreslagen lydelse

6 a kap.

1 §

Bränsle som används för nedan angivna ändamål, i förekommande fall med undantag för vissa bränsleslag, skall helt eller delvis befrias från skatt enligt följande, om inte annat anges.

Ändamål	Bränsle som inte ger befrielse	Befrielse från energiskatt	Befrielse från koldioxid- skatt	Befrielse från svavelskatt
1. Förbrukning för annat ändamål än motordrift eller uppvärmning eller i en process där bränslet i allt väsentligt används för annat ändamål än motordrift eller uppvärmning		100 procent	100 procent	100 procent
2. Förbrukning i tåg eller annat spårbundet färdmedel	Bensin, bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	100 procent	100 procent
3. Förbrukning i skepp, när skeppet inte används för privat ändamål	Bensin, bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	100 procent	100 procent
4. Förbrukning i båt för vilken medgivande enligt 2 kap. 9 § eller fartygstillstånd enligt	Bensin, bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	100 procent	100 procent

Ändamål	Bränsle som inte ger befrielse	Befrielse från energiskatt	Befrielse från koldioxid- skatt	Befrielse från svavelskatt
fiskelagen (1993:787) meddelats, när båten inte används för privat ändamål				
5. Förbrukning i				
a) luftfartyg, när luftfartyget inte används för privat ändamål	Annan bensin än flygbensin (KN-nr 2710 00 26)	100 procent	100 procent	100 procent
b) luftfartyg, när luftfartyget används för privat ändamål eller i luftfartygsmotorer i provbädd eller i liknande anordning	Andra bränslen än flygbensin och flygfoto-gen (KN- nr 2710 00 51)	100 procent	100 procent	100 procent
6. Förbrukning vid framställning av mineral- olja-produkter, kol- bränslen, petroleumkoks eller andra produkter för vilka skatteplikt har inträtt för tillverkaren		100 procent	100 procent	100 procent
7. Förbrukning för fram- ställning av skattepliktig elektrisk kraft när den värme som uppkommer inte till någon del nyttig- görs (kondenskraftproduk- tion)	Bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	100 procent	–
8. Om skattebefrielse inte följer av tidigare punkter, förbrukning i metall- urgiska processer	Andra bränslen än kolbränslen och petroleumkoks	100 procent	100 procent	–
9. Om skattebefrielse inte följer av tidigare punkter, förbrukning för annat ändamål än drift av motordrivna fordon vid tillverkningsprocessen i industriell verksamhet	Bensin, råttolja, bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	79 procent	–
10. Om skattebefrielse inte följer av tidigare punkter, förbrukning för annat ändamål än drift av motordrivna fordon vid yrkesmässig växthus- odling	Bensin, råttolja, bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	79 procent	–
11. Om skattebefrielse inte följer av tidigare punkter, förbrukning för annat ändamål än drift av	Bensin, råttolja, bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	79 procent	–

Ändamål	Bränsle som inte ger befrielse	Befrielse från energiskatt	Befrielse från koldioxid- skatt	Befrielse från svavelskatt
motordrivna fordon i yrkesmässig jordbruks-, skogsbruks- eller vattenbruksverksamhet				
12. Om skattebefrielse inte följer av tidigare punkter, förbrukning i sodapannor, lutpannor, metallurgiska processer eller i processer för framställning av andra mineraliska ämnen än metaller		–	–	100 procent
13. Förbrukning vid tillverkningsprocessen i gruvindustriell verksamhet för drift av andra motordrivna fordon än personbilar, lastbilar och bussar	Andra bränslen än bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	79 procent	–
14. Förbrukning i yrkesmässig jordbruks-, skogsbruks- eller vattenbruksverksamhet för drift av andra motordrivna fordon än personbilar, lastbilar och bussar	Andra bränslen än bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b		77 procent	–
15. Förbrukning i yrkesmässig skogsbruksverksamhet för drift av andra motordrivna fordon än personbilar, lastbilar och bussar, om förbrukning sker före den 1 januari 2007 i Skåne, Blekinge, Kronobergs, Kalmar, Jönköpings, Hallands, Västra Götalands och Östergötlands län	Andra bränslen än bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	23 procent	–

3 §⁸

Vid samtidig produktion av värme och skattepliktig elektrisk kraft i en *kraftvärmeanläggning skall*, för den del av bränslet som förbrukas för framställning av värme, *skattebefrielsen enligt 1 § 7 när det gäller koldioxidskatt endast utgöra 79 procent. Såvitt*

Vid samtidig produktion av värme och skattepliktig elektrisk kraft i en *och samma process, när den värme som uppkommer nyttiggörs (kraftvärmeproduktion), medges*, för den del av bränslet som förbrukas för framställning av
1. värme, *befrielse från 100*

⁸ Senaste lydelse 2004:223.

avser råttoljor skall befrielsen utgöra 100 procent av den energiskatt och endast 79 procent av den koldioxidskatt som tas ut på bränsle enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 a. Fördelning av bränslet som förbrukas för framställning av värme respektive elektrisk kraft skall ske genom proportionering i förhållande till respektive energi-produktion. Detsamma gäller om elektrisk kraft framställs i en sammankopplad anläggning vid samtidig kraftvärme- respektive kondenskraftproduktion. Om olika bränslen förbrukas skall proportioneringen avse varje bränsle för sig.

Bestämmelserna i första stycket gäller inte för energiskatt och koldioxidskatt på bränslen som förbrukas för framställning av ånga eller hetvatten som tappas av från ång- eller hetvattensystemet före ångturbinen eller annan utrustning för utvinning av mekanisk energi ur ånga eller hetvatten i en kraftvärmeanläggning.

procent av energiskatten och från 79 procent av koldioxidskatten,

2. skattepliktig elektrisk kraft, befrielse från 100 procent av energiskatten och 100 procent av koldioxidskatten.

En förutsättning för skattebefrielse enligt första stycket 1 är att elverkningsgraden uppgår till minst 15 procent. Om elverkningsgraden är lägre men uppgår till minst 5 procent minskas befrielsen från koldioxidskatt på så sätt att den procentuella befrielsen sänks med sex gånger det antal procentenheter som elverkningsgraden understiger 15 procent. Befrielsen från energiskatt består i detta intervall.

Såvitt avser råttoljor medges befrielse från energiskatt enligt första och andra styckena med ett belopp som motsvarar den sammanlagda energiskatt och koldioxidskatt som skulle ha medgetts för bränsle enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 a.

Fördelning av bränslet som förbrukas för framställning av värme respektive elektrisk kraft skall ske genom proportionering i förhållande till respektive energi-produktion. Detsamma gäller om elektrisk kraft framställs i en sammankopplad anläggning vid samtidig kraftvärme- respektive kondenskraftproduktion. Om olika bränslen förbrukats skall proportioneringen avse varje bränsle för sig.

För bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b och som förbrukas vid kraftvärmeproduktion medges inte någon befrielse från skatt enligt denna paragraf. Detsamma gäller bränslen som förbrukas för framställning av ånga eller hetvatten som tappas av från ång- eller hetvattensystemet före ångturbinen eller annan utrustning för utvinning av mekanisk energi ur ånga eller hetvatten vid

kraftvärmeproduktion.

4 §⁹

Skattebefrielse enligt 1 § 7 gäller också för bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b vid framställning av skattepliktig elektrisk kraft i en gasturbinanläggning som har en sammanlagd installerad generatoreffekt av minst fem megawatt, *under förutsättning att värme inte samtidigt nyttiggörs.*

Skattebefrielse enligt 1 § 7 gäller också för bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b vid framställning av skattepliktig elektrisk kraft i en gasturbinanläggning som har en sammanlagd installerad generatoreffekt av minst fem megawatt.

5 §¹⁰

De begränsningar av skattebefrielsen i 1 § som gäller bensin och bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b skall även tillämpas på bränsle för vilket motsvarande skatt skall betalas enligt 2 kap. 3 och 4 §§.

De begränsningar av skattebefrielsen i 1 § *och 3 § femte stycket* som gäller bensin och bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b skall även tillämpas på bränsle för vilket motsvarande skatt skall betalas enligt 2 kap. 3 och 4 §§.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.
 2. För skattebelopp som anges i 2 kap. 4 a § skall omräkning enligt 2 kap. 10 § första stycket först tillämpas för kalenderåret 2007.
 3. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

⁹ Senaste lydelse 2001:518.

¹⁰ Senaste lydelse 2001:962.

2.2 Förslag till lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 1 § samt 10 kap. 32 a och 32 b §§ skattebetalningslagen (1997:483) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §¹

Skatteverket skall registrera

1. den som är skyldig att göra skatteavdrag enligt 5 kap. eller betala arbetsgivaravgifter,

2. den som är skattskyldig enligt mervärdesskattelagen (1994:200), med undantag av en sådan mervärdesskattegrupp som avses i 6 a kap. 1 § mervärdesskattelagen och av den som är skattskyldig endast på grund av förvärv av sådana varor som anges i 2 a kap. 3 § första stycket 1 och 2 nämnda lag,

3. den som är grupphuvudman,

4. den som har rätt till återbetalning av ingående mervärdesskatt enligt 10 kap. 9–13 §§ mervärdesskattelagen,

5. den som gör sådant gemenskapsinternt förvärv som är undantaget från skatteplikt enligt 3 kap. 30 d § första stycket mervärdesskattelagen,

6. den som är skattskyldig och redovisningsskyldig enligt lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam, och

7. den som är skattskyldig enligt

a) lagen (1972:820) om skatt på spel,

b) 4 § första stycket 1 lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel,

c) lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,

d) lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,

e) lagen (1991:1482) om lotteriskatt,

f) 10, 13 eller 15 § eller 16 § första stycket eller 38 § 1 lagen (1994:1563) om tobaksskatt,

g) 9, 12, 14 eller 15 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt,

h) 4 kap. 3, 6, 8 eller 9 § eller 12 § första stycket 1 eller 11 kap. första stycket 1 eller 14 § eller 5 § första stycket 1 eller 2 lagen (1994:1776) om skatt på energi, eller 4 kap. 3, 6, 8 eller 9 §, 12 § första stycket 1 eller 11 kap. 5 § första stycket 1 eller 2 lagen (1994:1776) om skatt på energi,

i) lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,

j) lagen (1999:673) om skatt på avfall, eller

k) lagen (2000:466) om skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer.

¹ Senaste lydelse 2003:664.

10 kap.

32 a §¹

Den som är skattskyldig enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt eller lagen (1994:1776) om skatt på energi och som inte skall registreras enligt 3 kap. 1 § första stycket 7 f–h, skall redovisa skatten i en särskild skattedeklaration för varje skattepliktig händelse. Deklarationen skall lämnas in senast fem dagar efter den skattepliktiga händelsen. För den som är skattskyldig enligt 11 kap. 5 § andra stycket lagen om skatt på energi skall dock deklarationen lämnas in senast en månad efter dagen för tillsynsmyndighetens beslut.

Även den som är skattskyldig enligt 16 § första stycket lagen om tobaksskatt, 15 § lagen om alkoholskatt eller 4 kap. 9 § lagen om skatt på energi och som inte företräds av en representant som är godkänd av Skatteverket skall redovisa skatten i en särskild skattedeklaration för varje skattepliktig händelse. Deklarationen skall lämnas in senast vid den skattepliktiga händelsen.

Om den som är skattskyldig enligt 9 § första stycket 5 eller 16 § fjärde stycket lagen om tobaksskatt, 8 § första stycket 5 lagen om alkoholskatt eller 4 kap. 1 § 5 lagen om skatt på energi inte ställt säkerhet för skattens betalning, skall deklarationen i stället för vad som föreskrivs i första stycket lämnas senast vid den skattepliktiga händelsen.

32 b §²

Den som är skattskyldig enligt lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m. eller 4 § första stycket 2 eller 3 lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel skall redovisa skatten i en särskild skattedeklaration för varje skattepliktig händelse. Deklarationen skall lämnas in senast 25 dagar efter den skattepliktiga händelsen.

Den som är skattskyldig enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt, lagen (1994:1776) om skatt på energi eller lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel och som inte skall registreras enligt 3 kap. 1 § första stycket 7 b eller f–h, skall redovisa skatten i en särskild skattedeklaration för varje skattepliktig händelse. Deklarationen skall lämnas in senast fem dagar efter den skattepliktiga händelsen. För den som är skattskyldig enligt 11 kap. 5 § andra stycket lagen om skatt på energi skall dock deklarationen lämnas in senast en månad efter dagen för tillsynsmyndighetens beslut.

Den som är skattskyldig enligt lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m. skall redovisa skatten i en särskild skattedeklaration för varje skattepliktig händelse. Deklarationen skall lämnas in senast 25 dagar efter den skattepliktiga händelsen.

¹ Senaste lydelse 2005:1118.

² Senaste lydelse 2002:400.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006 i fråga om 3 kap. 1 § och i övrigt den 1 januari 2007. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

- Skattskyldig är den som
- 4 §¹
- Skyldig att betala skatt (skattskyldig) är den som*
1. godkänts som lagerhållare enligt 4 a §,
 2. i annat fall än som avses i 1, yrkesmässigt tillverkar gödselmedel, och
 3. i annat fall än som avses i 1, för in gödselmedel till Sverige för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet.
- 3. i annat fall än som avses i 1, till Sverige för in eller tar emot gödselmedel för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet.*

En verksamhet är yrkesmässig, om den utgör näringsverksamhet enligt 13 kap. inkomstskattelagen (1999:1229), eller om den bedrivs i former som är jämförliga med en till sådan näringsverksamhet hänförlig rörelse och ersättningen för omsättningen i verksamheten under ett kalenderår överstiger 30 000 kr.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänförs till tiden före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2002:407.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel

Härigenom föreskrivs att 4 och 5 §§ lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Med skattskyldig avses i det följande

1. *den som inom landet yrkesmässigt tillverkar bekämpningsmedel,*

2. *den som inför bekämpningsmedel till landet för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet.*

Som tillverkning enligt första stycket 1 anses även blandning av olika bekämpningsmedel och sådan märkning eller dylikt av en vara som anges i 1 § andra stycket 2 som medför att varan anses utgöra bekämpningsmedel.

En verksamhet är yrkesmässig, om den utgör näringsverksamhet enligt 13 kap. inkomstskattelagen (1999:1229), eller om den bedrivs i former som är jämförliga med en till sådan näringsverksamhet hänförlig rörelse och ersättningen för omsättningen i verksamheten under ett kalenderår överstiger 30 000 kronor.

Skattskyldighet inträder när

1. ett bekämpningsmedel levereras till en köpare,

2. ett bekämpningsmedel tas i anspråk för något annat ändamål än försäljning,

3. den skattepliktiga verksamheten upphör, varvid skattskyldigheten omfattar bekämpningsmedel som då ingår i den skattskyldiges lager.

4 §¹

Skyldig att betala skatt (skattskyldig) är den som

1. inom landet yrkesmässigt tillverkar bekämpningsmedel,

2. till Sverige för in eller tar emot bekämpningsmedel för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet.

5 §²

Skyldighet att betala skatt inträder för

1. *den som är skattskyldig enligt 4 § första stycket 1 när*

a) ett bekämpningsmedel levereras till en köpare,

b) ett bekämpningsmedel tas i anspråk för något annat ändamål än försäljning,

c) den skattepliktiga verksamheten upphör, varvid skattskyldigheten omfattar bekämpningsmedel som då ingår i den skattskyldiges lager,

2. *den som är skattskyldig enligt 4 § första stycket 2 när ett bekämpningsmedel förs in till Sverige.*

¹ Senaste lydelse 1999:1252.

² Senaste lydelse 2002:408.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

3 Ärendet och dess beredning

Beskattnings av visst hushållsavfall som förbränns

Regeringen beslutade den 14 augusti 2003 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att bl.a. lämna förslag till hur en skatt på avfall som förbränns lagtekniskt kan utformas. Utredaren skulle bedöma lämpligheten av att införa en sådan skatt eller om andra ekonomiska styrmedel i stället borde förordas. Utredaren skulle också bedöma vilken skattenivå som i så fall är lämplig med hänsyn till de styreffekter som bör uppnås. De samhällsekonomiska konsekvenserna och miljömässiga effekterna av en skatt på avfall som förbränns samt dess förhållande till energibeskattningen var av särskilt intresse. Utredaren skulle därtill beakta resultaten från tidigare relevanta utredningsinsatser. Utvecklingen av kostnader för olika former av avfallsbehandling och återvinning skulle också vägas in i analysen. Utredaren skulle även följa arbetet med utveckling av strategi för återvinning, avfallshantering och definition av avfall som sker inom kommissionen i enlighet med det sjätte miljöhandlingsprogrammet (1600/2002/EG). Den nu beskrivna delen av utredarens uppdrag skulle redovisas med förtur i ett delbetänkande.

Utredningen, som antog namnet BRAS-utredningen (Fi 2003:06), överlämnade den 18 mars 2005 delbetänkandet ”en BRASkatt – beskattning av avfall som förbränns” (SOU 2005:23).

Delbetänkandet har remissbehandlats. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi 2005/1862). Till denna lagrådsremiss fogas en sammanfattning av delbetänkandet som *bilaga 1*, delbetänkandets lagförslag som *bilaga 2* och en förteckning över remissinstanserna som *bilaga 3*. I detta lagstiftningsärende behandlas de delar av utredningens uppdrag som redovisas i delbetänkandet.

Regeringen bedömde i budgetpropositionen för år 2006 (prop. 2005/06:1 s. 137) att den fossila delen av avfall som förbränns bör införas inom ramen för det befintliga energiskattesystemet. I detta lagstiftningsärende lämnas lagförslag i denna fråga.

Frågorna om avgränsningen av det skattepliktiga avfallet, om industrin förbränner sådant avfall, om skattelättnader vid kraftvärmeproduktion och ytterligare frågor som rör regeringens modifierade förslag har beretts under hand. I beredningen har bl.a. Skatteverket, Naturvårdsverket, Plast- och Kemiföretagen, Skogsindustrierna, Svenska Renhållningsverksföreningen, Sveriges Kommuner och Landsting, Svensk Fjärrvärme och Svensk Energi, deltagit.

Det förslag som presenteras i remissen innebär att ytterligare en skattepliktig produkt (fossilt kol i visst hushållsavfall) läggs till den existerande energibeskattningen enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi. Kommissionen har genom beslut den 28 december 2005 (ärenden N 588/2005 och N 594/2005) ur statsstödsynpunkt lämnat ett 6-årigt godkännande av de skattelättnader som gäller för i dag skattepliktiga fossila bränslen som förbrukas av tillverkningsindustrin respektive för framställning av värme i kraftvärmeverk. Förslaget medför att dessa skattelättnader även kan tillämpas vid förbrukning av fossilt kol i visst hushållsavfall. Denna åtgärd bedöms rymmas inom det existerande statsstöds-

kännandet av skattelättnaderna, varför någon särskild statsstödsprövning i denna del inte kommer att begäras hos kommissionen.

Skatt på gödselmedel och bekämpningsmedel

Genom beslut den 28 juni 2001 tillkallades en särskild utredare med uppgift att utvärdera skatterna på bekämpningsmedel och handelsgödsel. Utredningen antog namnet HOBS-utredningen (Fi 2001:12). I februari 2003 lämnade utredningen sitt betänkande Skatt på handelsgödsel och bekämpningsmedel? (SOU 2003:9).

Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi 2003/1069). Till denna lagrådsremiss fogas en sammanfattning av betänkandet som *bilaga 4*, betänkandets lagförslag som *bilaga 5* och en förteckning över remissinstanserna som *bilaga 6*.

Mot bakgrund av HOBS-utredningens förslag höjdes skatten på bekämpningsmedel den 1 januari 2004 från 20 till 30 kr för varje helt kg verksam beståndsdel i bekämpningsmedlet, 2 § lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel (prop. 2003/04:1, bet. 2003/04:FiU1, rskr. 2003/04:42).

HOBS-utredningen har vidare bl.a. föreslagit att bestämmelserna i lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel och i lagen om skatt på bekämpningsmedel kompletteras så att även den som i Sverige tar emot gödselmedel eller bekämpningsmedel för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet blir skattskyldig. Dessutom har utredningen föreslagit att deklaraions- och betalningstiden för skatt på gödselmedel förkortas från 25 till 5 dagar då deklaration för denna skatt skall lämnas för skattepliktig händelse. Regeringen lägger i detta ärende fram förslag om sådana ändringar. I övriga delar bereds betänkandet vidare inom Regeringskansliet.

4 Bakgrund

4.1 Miljökvalitetsmål och andra förutsättningar

4.1.1 Inledning

Vid överväganden om utformningen av en skatt på avfall som förbränns är givna utgångspunkter framför allt de svenska målen för miljökvalitet, avfalls-, klimat- och energipolitiken liksom den gröna skatteväxlingen. Av avgörande betydelse är också att skattereglerna är väl förenliga med EG:s regler om statligt stöd och gemenskapsrätten i övrigt.

4.1.2 Miljökvalitetsmål m.m.

Det övergripande målet för det miljöpolitiska arbetet är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Riksdagen beslutade år 1999 om 15 nationella miljökvalitetsmål som utgör grunden för miljöpolitiken (prop. 1997/98:145,

bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183). Härigenom uttrycks också en miljödimension av politiken för hållbar utveckling. Målen giftfri miljö och god bebyggd miljö är av särskild vikt för avfallshanteringen. Riksdagen har även vid ett antal tillfällen beslutat om delmål till miljö kvalitetsmålen och om tre strategier för att uppnå de sistnämnda målen. Strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp bidrar bl.a. till att uppnå målen om giftfri miljö samt god bebyggd miljö. Därtill är hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen viktiga. Principerna syftar till att skapa ett mer resurshushållande samhälle genom bl.a. en ökad återanvändning och återvinning. Förbrukningen av ändliga naturresurser och energi skall minskas. Miljö kvalitetsmålen utvecklas i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier och förslagen har antagits av riksdagen (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36).

År 2005 beslutade riksdagen att införa ett sextonde miljö kvalitetsmål och ett antal nya delmål, bl.a. ett om avfall som inkluderar materialåtervinning av hushållsavfall, samtidigt som vissa existerande delmål fick ändrad lydelse eller utgick (prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:48).

I propositionen Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp (prop. 2002/03:117) föreslog regeringen mål, strategier och åtgärder för den fortsatta utvecklingen mot ett samhälle med sådana kretslopp. För att uppnå detta krävs att användningen och förvaltandet av samhällets resurser sker på ett hållbart sätt. Avfallsflödena skall reduceras och avgiftas. I första hand skall uppkomsten av avfall minska genom förändrade konsumtions- och produktionsmönster. I andra hand skall den resurs som avfallet utgör tas tillvara i så hög grad som möjligt. Vidare skall användningen av kemiska produkter ske på ett sådant sätt och i en sådan utsträckning att de negativa effekterna på människors hälsa eller på miljön i möjligaste mån undviks. Avfallet skall därför omhändertas enligt den s.k. avfallshierarkin (prop. 2002/03:117 s. 21 f.).

I miljöbalkens andra kapitel finns ett antal allmänna hänsynsregler, t.ex. försiktighetsprincipen, principen att det är förorenaren som skall betala och produktvalsregeln, som också är av intresse i ett avfalls-sammanhang.

Utvecklingen av gemenskapens miljöpolitik sker för närvarande inom det sjätte miljöhandlingsprogrammet (1600/2002/EG). Programmet utgör en ram för gemenskapens miljöpolitik och fastställer de huvudsakliga miljömål som skall vara uppnådda i juli 2012.

Kommissionen har som ett led i arbetet med det sjätte miljöhandlingsprogrammet utarbetat en temainriktad strategi för förebyggande och återvinning av avfall (KOM (2005) 666 slutlig).

Inom EU uppdras arbetet med att specificera hur direktivens krav på hälsa, säkerhet och miljö skall uppfyllas, ofta åt föreskrivande kommittéer med tekniskt stöd från de europeiska standardiseringsorganisationerna, bl.a. CEN. Under år 2000 och 2002 gav kommissionen CEN mandat att utforma tekniska specifikationer för fasta biobränslen (TC 335) respektive fasta återvunna bränslen (TC 343). År 2006 kommer flera av de tekniska specifikationerna att ges ut som preliminära standarder (prEN).

Kommissionen vill standardisera fasta återvunna bränslen av miljö- och marknadsskäl. Vid tillämpningen av EU:s avfallshierarki kan standardiseringen användas för att åstadkomma bästa möjliga miljöskydd vid förbränning samt för att minska koldioxidutsläppen genom ökad användning av återvunna och andra biobränslen. Standardiseringsarbetet har därmed också bäring på direktivet om främjande av el producerad från förnybara energikällor (2001/77/EG).

4.1.3 Avfallspolitiska mål

Den svenska avfallspolitiken styrs av mål och regler som fastställs inom EU. Avfallshanteringen regleras bl.a. genom en rad direktiv. Av central betydelse är det så kallade ramdirektivet för avfall (rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall [EGT L 194, 25.7.1975, s. 39], senast ändrat genom kommissionens beslut 96/350/EG av den 24 maj 1996 [EGT L 135, 6.6.1996, s. 32]). Ramdirektivet fastställer övergripande regler för kontroll och omhändertagande av avfall samt beskriver avfallshierarkin. Avfallshierarkin är ett medel för att hantera avfall i enlighet med hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen. Avfallshierarkin rangordnar ett minimerande av avfallets mängd och farlighet högst. I fallande ordning kommer därefter avfallshantering i form av återanvändning, återvinning, energiutvinning och deponering. Avfallsdirektivet är för närvarande föremål för revidering, se förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall, (KOM (2005) 667 slutlig).

Utöver avfallshierarkin är miljöbalkens regler om resurshushållning och miljöskydd samt det nya delmålet om avfall (prop. 2004/05:150 s. 193 ff) utgångspunkter för den svenska avfallspolitiken.

Även producentansvaret bör nämnas vid en redogörelse för de avfallspolitiska målen. Producentansvar innebär att de som tillverkar, säljer eller importerar varor eller förpackningar har ett ansvar att samla in, transportera bort, återvinna, återanvända eller bortskafta dessa på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt när de blivit avfall. Producentansvaret omfattar i dag förpackningar, returpapper, bilar, däck samt elektriska och elektroniska produkter.

4.1.4 Klimatpolitiska mål m.m.

Utsläppen av fossil koldioxid från förbränning av avfall i avfallsförbränningsanläggningar uppgår, enligt "Förbränning av avfall. Utsläpp av växthusgaser jämfört med annan avfallsbehandling och annan energiproduktion", RVF:s rapport 2003:12, s. 5, för år 2002 till 1,3 procent av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser. År 2008 bedöms utsläppen uppgå till 2,6 procent av de totala utsläppen. I rapporten betonas dock att denna förbränning innebär att annan energiproduktion och annan avfallsbehandling ersätts.

Begränsad klimatpåverkan är ett av miljö kvalitetsmålen. Målet innebär att halten, räknat som koldioxidekvivalenter, av de sex växthusgaserna enligt Kyotoprotokollet och Klimatkonventionens vetenskapliga panels (IPCC) definitioner tillsammans skall stabiliseras på en halt lägre än 550 ppm i atmosfären. I propositionen Sveriges klimatstrategi (prop.

2001/02:55) fastslås att de svenska utsläppen av växthusgaser, som ett medelvärde för perioden år 2008–2012, skall vara minst fyra procent lägre än utsläppen år 1990.

Av regeringens skrivelse EU-prioriteringar för att nå miljömålen (skr. 2003/04:9 s. 25) framgår bl.a. att koldioxidhalten i atmosfären enligt det sjätte miljöhandlingsprogrammet skall stabiliseras på en nivå lägre än 550 ppm. På lång sikt skall därför utsläppen i EU minska med 70 procent.

Även i EU:s sjätte miljöhandlingsprogram (1600/2002/EG) slås fast att halten koldioxid i atmosfären bör stabiliseras på en nivå under 550 ppm. Miljörådet har senast i mars 2005 konstaterat att halten växthusgaser bör stabiliseras på en nivå som innebär att den globala temperaturökningen kan begränsas till två grader över förindustriell nivå. Detta har bekräftats av Europeiska rådet, som har enats om att det därför krävs en utsläppsminskning i industriländerna på i storleksordningen 15–30 procent till år 2020.

Ett system för handel med utsläppsrätter har den 1 januari 2005 införts inom EU (Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, EUT L 275, 25.10.2003, s. 32). Direktivet har genomförts genom lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter (prop. 2004/05:18, bet. 2004/05: MJU5, rskr. 2004/05:43). Den första handelsperioden löper åren 2005–2007. Systemet omfattar utsläpp av koldioxid från större förbränningsanläggningar inom industrin, kraft- och värmeverk och anläggningar som producerar och bearbetar järn, stål, glas, glasfiber, cement och keramik, papper och pappersmassa samt oljeraffinaderier. För de svenska anläggningarna inom handelssystemet betalas i dag koldioxidskatt för den del av bränsleförbrukningen som avser uppvärmning, med undantag för kondenskraftverk och oljeraffinaderier. Även bränslen som används i vissa industriella processer (råvaruanvändning) är undantagna från beskattning. Motsvarande gäller för bränslen som används för att framställa el. Förbränningsanläggningar som huvudsakligen förbränner kommunalt avfall (hushållsavfall) omfattas inledningsvis inte av handelssystemet.

4.1.5 Energipolitiska mål m.m.

Energipolitiken

Den svenska energipolitikens mål är att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor (prop. 2001/02:143 s. 15). Energipolitiken skall skapa villkoren för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ inverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle. Landets el- och energiförsörjning skall tryggas genom ett energisystem som grundas på varaktiga, helst inhemska och förnybara, energikällor samt en effektiv energianvändning med hänsyn tagen till alla resurstillgångar. Energipolitiken utformas under beaktande av de svenska miljö- och klimatmålen.

Det är viktigt att möjligheterna till elproduktion övervägs och används vid förbränning av avfall (prop. 2002/03:117 s. 32).

Framtida investeringar i högeffektiv kraftvärmeproduktion bör främjas, i syfte att säkerställa en tillräcklig omfattning av svensk elproduktion (prop. 2005/06:1 s. 139).

Kraftvärmedirektivet

Inom EU antogs under 2004 kraftvärmedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG av den 11 februari 2004 om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden för energi och om ändring av direktiv 92/42/EEG, EUT L 052, 21.2.2004, s. 50). Direktivets syfte är att underlätta etablering och drift av kraftvärmeverk och därigenom spara energi och motverka klimatförändringar. Direktivet ålägger medlemsstaterna att stödja kraftvärmens ekonomiskt på kort och medellång sikt och utgör ett ramverk för främjande och utveckling av kraftvärme. Det är ett viktigt medel för att de nationella stödsystemen skall fungera på ett harmoniserat sätt både ekonomiskt och administrativt. I dag existerar en mängd olika stödmekanismer, t.ex. investeringsstöd, skattebefrielser eller skattereduktion, gröna certifikat och direkta prisstöd. För att stödet skall grundas på de primärenergibesparingar som uppstår vid kraftvärmedrift måste man tillämpa kriterier på energieffektivitet. Endast högeffektiv kraftvärme bör kunna bli föremål för stöd. Med högeffektiv kraftvärme skall förstås att energibesparingarna till följd av den kombinerade produktionen uppgår till minst 10 procent jämfört med separat produktion av el och värme.

Den svenska energibeskattningen

I lagen (1994:1776) om skatt på energi (LSE) finns regler om beskattning av bränslen och el. Beskattningen har dels en fiskal funktion, dels skall den styra mot energi- och miljöpolitiska mål, t.ex. god energihushållning, ökad användning av förnybar energi och minskad negativ miljöpåverkan.

Energibeskattningen är i huvudsak utformad som konsumtionsskatter med vissa inslag av beskattning i produktionsledet. LSE beskattar endast bränslen som används för motordrift eller för uppvärmning. Skatt tas ut i form av energiskatt, koldioxidskatt och svavelskatt. Det finns regler om skattebefrielse för särskilt angivna användningsområden och differentierade skattenivåer beroende på inom vilken sektor av samhället som bränsleförbrukningen sker. Genom energi- och koldioxidbeskattningen eftersträvas en minskad förbrukning av de bränslen som beskattas.

Energiskattedirektivet lägger fast en gemenskapsrättslig ram för beskattningen av mineraloljor, kol, naturgas och el (rådets direktiv 2003/96/EG om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, EUT L 283, 31.10.2003, s. 51). Skattelättnader får endast tillämpas i de fall direktivet tillåter det. Utöver de angivna nedsättningssituationerna finns en möjlighet att ansöka om särskilt undantag för att av särskilda politiska hänsyn medge ytterligare skattebefrielser.

Regeringen driver ett arbete med en reformering av näringslivets energibeskattnings. En sådan reformering är angelägen för att öka miljöstyrningen inom näringslivet. Regeringen avser att samordna arbetet med en sådan reform med den större översyn av skattesystemet som aviseras i 2005 års ekonomiska vårproposition (prop. 2004/05:100; jfr prop. 2005/06:1 s. 140).

4.1.6 Grön skatteväxling

I budgetpropositionen för år 2001 presenterade regeringen en strategi för grön skatteväxling. Det samlade utrymmet för grön skatteväxling under perioden 2001–2010 bedömdes till 30 miljarder kronor. Hittills har en skatteväxling om drygt 17 miljarder kronor beslutats under perioden 2001–2006.

Det främsta syftet med skatteväxlingen är att öka miljöstyrningen via skattesystemet. Genom miljöskatter sätter man ett pris på miljön och fördyrar föroreningar. Omfattande höjningar har hittills skett av olika energi- och miljöskatter. Härigenom får hushållen ekonomiska motiv att välja en mer miljövänlig och resurssnål livsstil medan företagen stimuleras att utveckla en mer miljövänlig teknik. En grön skatteväxling innebär inte en höjning av det totala skatteuttaget då höjningar av de miljörelaterade skatterna balanseras av sänkningar av t.ex. inkomstskatten.

4.2 Internationell jämförelse

4.2.1 Inledning

Skatt på avfall som förbränns finns i dag enbart i delar av Belgien, Danmark, Italien, Nederländerna, Norge och Österrike. Förutsättningarna för införande av skatt eller avgift på avfallsbehandling varierar mellan olika länder. Direkta paralleller mellan ländernas skattesystem är därför svåra att dra.

Danmark är intressant av framför allt två anledningar. För det första har Danmark gått långt i sin ambition att styra avfallet mot ökad materialåtervinning. För det andra har Danmark, precis som Sverige, ett väl utbyggt fjärrvärmenät vilket är en förutsättning för en effektiv energiutvinning ur avfall.

4.2.2 Danmark

Riktlinjerna för den danska avfallspolitiken finns i den nationella avfallsplanen, Affaldsstrategi 2005–2008. Det övergripande målet är att avfallet skall hanteras miljömässigt försvarligt till ett förnuftigt pris.

Hanteringen av samtliga avfallstyper är kommunens ansvar inom den nationella lagstiftningens ramar. Kommunen definierar vad som är avfall. Den är också skyldig att insamla eller anvisa vid vilken anläggning avfallet skall bortskaffas och säkerställa att behandlingskapacitet finns.

År 1987 infördes en skatt på deponering och förbränning av avfall. Skatten skall reducera mängden avfall som hanteras på dessa vis. Skatten

skall gynna materialåtervinning samt ge företag incitament att producera mindre avfall. Bland annat farligt avfall är undantaget från skatten. Skatten är differentierad för att styra enligt avfallshierarkin. Åren 1997–2000 var avfallsskatten även differentierad på så vis att produktion av elkraft fick en lägre avfallsskatt. Den sistnämnda differentieringen togs emellertid bort, eftersom incitamentet till produktion av kraftvärme inte ansågs ge önskad effekt. Skatten har styrt de stora homogena avfallsfraktionerna rätt. Den danska regeringen avser emellertid att låta analysera om skattens differentierade nivåer säkrar en optimal behandling av avfallet.

År 1998 infördes en skatt på värme som produceras vid avfallsförbränning. Samtidigt höjdes beskattningen av olja, kol och naturgas. Värmeskattens syfte är att förhindra att avfallsvärme får en skattemässig fördel i förhållande till värme producerad från övriga bränslen, eftersom det skulle undergräva den politiska målsättningen på avfallsområdet om mesta möjliga återvinning.

Beräkningar har visat att det trots avfallsvärmeskatten är ekonomiskt mer fördelaktigt att förbränna än att återvinna avfall. Det beror på att besparingen på energiskatterna vid användning av avfallsbränsle överträffar avfallsskatten och avfallsvärmeskatten tillsammans.

Avfallet tränger ut andra bränslen vid framställning av värme. Avfallsvärmen kan därmed säljas till det högre värmepris som på grund av energiskatter gällde för värmen producerad av det utträngda bränslet. Avfallsvärmens högre försäljningspris möjliggör att avfallsskatten och avfallsvärmeskatten kan övervältras på värmekunderna. Sådan värmeproduktion är följaktligen förhållandevis lönsam. Storleken på den skatteframkallade ökningen av värmepriset varierar beroende på typen av förbrukare, om värmen produceras tillsammans med elektricitet och på avfallsbränslets energiinnehåll.

Sammanfattningsvis försvårar, enligt utredningen, utformningen av den danska energibeskattningen infriandet av målsättningen att styra avfallshierarkin enligt avfallshierarkin.

4.3 Import och export av avfall

Inom EU råder självförsörjandepincipen och närhetsprincipen. Detta innebär att avfall skall bortskaffas så nära källan som möjligt och att varje land skall ha egen kapacitet för detta. Att bedöma vad som är bortskaffande av avfall är dock inte enkelt. Det är exempelvis osäkert vilka kriterier som skall vara uppfyllda för att EU skall bedöma förbränning med energiutvinning som återvinning. Avfall för återanvändning och återvinning, materialåtervinning eller energiutvinning, omfattas av reglerna om fri rörlighet inom EU.

Importen av avfall till Sverige för förbränning med energiutvinning har ökat kraftigt under de senaste fem åren, från 106 000 ton år 1998 till 412 000 ton år 2003. Avfallspolitiskt är importen inte bra, eftersom det råder brist på förbränningskapacitet i Sverige och brännbart avfall därför deponeras på dispens.

Importen av avfall består främst av sorterat brännbart avfall till värmeverk och kraftvärmeverk. Denna import kommer till allra största del från

Tyskland, Nederländerna, Danmark, Norge och Finland. Det förekommer dock också import av blandat hushållsavfall till avfallsförbränningsanläggningar, främst från Finland, Norge och Danmark. De avfallsfraktioner som förs in i Sverige är framför allt returpapper, returfiber, metallskrot, obehandlat trä, kork, fruktkärnor, plast och gummi. Det införda avfallet materialåtervinns till cirka 60 procent och energiutvinns i övrigt.

Det är förhållandevis små mängder avfall som exporteras från Sverige. Främst exporteras avfall för materialåtervinning. De avfallsfraktioner som förs ut är i huvudsak returpapper, metallskrot och plast.

5 Beskattning av avfall som förbränns

5.1 Behovet av en avfallsförbränningsskatt

Syftet med en förbränningsskatt på avfall är att gynna den avfallshandling som är miljömässigt och samhällsekonomiskt fördelaktig. Skatten är en del av den gröna skatteväxlingen som i sin tur utgör en central del av regeringens strategi för att omvandla Sverige till ett ekologiskt hållbart samhälle.

Regeringen har i propositionen Ett samhälle med giftfria och resurs-snåla kretslopp (prop. 2002/03:117 s. 33) uttalat att ytterligare åtgärder är nödvändiga för att säkerställa att materialåtervinning utnyttjas när det i en helhetsbedömning är miljömässigt motiverat.

Avfallsförbränning med energiutvinning är en metod för att hantera sådant avfall som inte lämpar sig för materialåtervinning eller biologisk behandling. Metoder för omhändertagande av avfall såsom återanvändning, materialåtervinning och biologisk behandling har dock ofta svårt att konkurrera ekonomiskt med avfallsförbränning. Samtidigt är en utbyggnad av avfallsförbränning, biologisk behandling och materialåtervinning en förutsättning för att nå regeringens mål att styra bort från deponering av avfall.

Det är angeläget att den del av det brännbara avfallet som utifrån ovan nämnda helhetsbedömning bättre lämpar sig för materialåtervinning inte förs till förbränning. Detta avfall bör i stället materialåtervinnas i enlighet med avfallshierarkin. Ett övergripande syfte bakom en skatt på avfall som förbränns är därför att öka materialåtervinningen genom att denna relativt sett blir ekonomiskt fördelaktigare. Skatten bör dessutom sträva efter att uppfylla de miljö-, energi- och klimatpolitiska målen och vara förenlig med gemenskapsrätten.

Regeringen har i 2006 års budgetproposition konstaterat att en betydande del av det avfall som uppstår i samhället nyttiggörs som uppvärmningsbränsle och som sådant konkurrerar med andra bränslen (prop. 2005/06:1 s. 137). Avfall kan ses som ett bränsleslag bland flera på marknaden vid framställning av el och värme.

Inom EU gäller energiskattedirektivets regler för beskattningen av energiprodukter som används för uppvärmning eller som motorbränslen (rådets direktiv 2003/96/EG om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, EUT L 283, 31.10.2003, s. 51). Energiskattedirektivets regler är i princip till fullo

genomförda i svensk rätt genom lagen (1994:1776) om skatt på energi (LSE). I motsats till de fossila bränslen som beskattas enligt LSE är fossilt avfall i dag i princip helt skattebefriat (de s.k. avfallsolja är dock skattepliktiga) och omfattas inte heller av det gemenskrapsrättsliga regelverket i form av energiskattedirektivet.

Allmänt sett innebär en likformig beskattning lägre risker för snedvridningar av konkurrensen. Ur ett klimatperspektiv medför skattebefrielsen för avfall att koldioxidutsläppen värderas olika för olika fossila bränslen, även om utsläppen sker inom samma sektor. Skattesubventionen kan innebära att avfallsförbränningen är större än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. Denna risk bedöms också öka i takt med att koldioxidskattenivåerna höjs för övriga fossila bränslen.

Snedvridningen till följd av utformningen av energibeskattningen har flera följder. En är att avfallsbränsle är ett attraktivt alternativ för värmeproduktion och kan därför åtminstone delvis antas ligga bakom den pågående utbyggnaden av produktionskapacitet. Detta medför i sin tur att det är svårare att uppnå målsättningen om en ökad materialåtervinning samtidigt som skattefriheten för biobränslen urholkas visavi avfallsbränslena. Utöver den bristfälliga avfallspolitiska styrningen i skattesystemet saknas det således en energi- och klimatpolitisk styrning för avfallsförbränningen.

Givet denna utformning av energibeskattningen och klimatpolitiken är det ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv motiverat att åstadkomma en likformighet i beskattningen av koldioxid med fossilt ursprung, oavsett om den härstammar från plast eller direkt från olja.

5.2 Två lagtekniska lösningar

Utredningen, som enligt sina direktiv skulle lämna ett lagförslag till avfallsförbränningsskatt, övervägde två lagtekniska lösningar: *energiskattemodellen* och *avfallsskattemodellen*.

Energiskattemodellen består i att avfallets fossila kolinnehåll infogas i lagen (1994:1776) om skatt på energi, LSE, som ett skattepliktigt bränsle, vilket förutsätter att det används för uppvärmning. Därigenom kommer samma regelverk att gälla för fossila bränslen. Annorlunda uttryckt ökar likformigheten i energibeskattningen och avfallets konkurrensfördel mot andra fossila bränslen minskar. Samtidigt stiger kostnaden för behandlingsmetoden förbränning, vilket ger ett incitament till ökad materialåtervinning av i första hand plast och gummi. Ytterligare en följd är att den skattefrihet som biobränslena har blir mer värd. Vidare innebär ett införande av avfallets fossila innehåll i LSE att såväl industrins nedsättningsregler som den s.k. kraftvärmebeskattningen gäller vid avfallsförbränning. För ett ton fossilt kol uppgår energiskatten i utredningens förslag till 150 kronor och koldioxidskatten till 3 337 kronor.

I *avfallsskattemodellen* utvidgas lagen (1999:673) om skatt på avfall, LSA, till att omfatta inte enbart avfall som deponeras utan också sådant avfall som förbränns. Alla anläggningar som bränner avfall är skattesubjekt och avfallet är skatteobjekt. Skatten antogs av utredningen i detta fall vara viktbaserad och olika skattenivåer analyserades. Utredningen underströk dock att avfallsskattemodellen endast utgjorde ett underlag för valet

av skattemodell och inte något färdigt förslag som kan läggas till grund för lagstiftning.

5.3 Måluppfyllelse – en jämförelse mellan de två lagtekniska modellerna

Vid en jämförelse mellan de två modellerna fann utredningen att avfallsskattemodellen har ett försteg i *avfallspolitiskt hänseende*, eftersom skattebasen är större. Samtidigt bedömdes skillnaderna mellan modellerna inte vara så stora i detta avseende, eftersom den föreslagna skattesatsen i energiskattemodellen vida översteg den i avfallsskattemodellen.

I *energi- och klimatpolitiska avseenden* erbjuder energiskattemodellen en bättre styrning än avfallsskattemodellen. Energiskattemodellen utjämnar den konkurrensfördel de fossila avfallsfraktionerna har gentemot övriga skattepliktiga bränslen. Den innebär också en tydlig styrning mot högeffektiv kraftvärmeproduktion. Härvid konstaterade utredningen även att avfallsskattemodellens avsaknad av styrning mot kraftvärme inte kunde uppvägas med ett system där avfallets biologiska del berättigar till elcertifikat. Avfallsskattemodellen måste också, för att inte strida mot de energipolitiska målen, förenas med undantag för de förnybara bränslena.

Vid bedömningen av *kostnadseffektivitet* utgick utredningen från en schematisk beräkning för båda modellerna. För konkurrensutsatt industri finns det – genom den lägre industriskattesatsen och nedsättningsreglerna för energiintensiv industri i lagen (1994:1776) om skatt på energi – större möjligheter i energiskattemodellen att begränsa skattens påverkan på verksamheten. Detta innebär å andra sidan att styreffekten blir mindre i denna sektor, i vart fall för dem som förbränner avfallet internt. I administrativt hänseende torde båda modellerna uppfylla kravet på god funktion, eftersom det inte i någon av modellerna handlar om att införa nya system utan om att komplettera befintliga beskattningsordningar. Av stor betydelse för administration och kontrollverksamhet är att båda modellerna bedöms medföra ett förhållandevis lågt antal skattskyldiga.

Ur *EG-rättslig synvinkel* gäller att båda modellerna i olika utsträckning är förenliga med EU:s avfallshierarki. Modellerna passar också väl in i den strategi som behandlas i gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram. I statsstödshänseende, dvs. vid en prövning av de differentieringar och undantag förbränningsskatten förenas med, har energiskattemodellen ett försteg. Avfallsskattemodellen kräver olika undantag från skatten, vilka i sig bedöms kräva statsstödsprövningar. Utgången av dessa får anses vara oviss. Undantagen kan inte dra nytta av det föreliggande statsstödsbeslutet rörande olika undantag från den befintliga skatten på avfall som deponeras (kommissionens beslut den 19 maj 2004 i ärende N 161/2003). Möjligheten att av konkurrensskäl generellt undanta industrins avfallsförbränning från skatten är också begränsad. Energiskattemodellen är en ordning som för de s.k. harmoniserade bränslena redan, om än tidsbegränsat, är godkänd i statsstödshänseende av kommissionen (beslut i ärendena N 588/2005, N 594/2005 och 595/2005, ännu ej publicerade i EUT, avseende perioden år 2006–2011). De statsstöds godkända skattdifferentieringarna i energibeskattningen är i överensstämmelse med energiskattedirektivet. En svensk energibeskattnings av det icke-harmoni-

serade bränslet fossilt avfall (se avsnitt 6.1) bedöms vara förenlig med statsstödsreglerna. Den skattepliktiga produkten avfall behandlas, med undantag för svavelskatten, på samma vis som övriga skattepliktiga produkter. Sammanfattningsvis ansåg utredningen att energiskattemodellen kan anses erbjuda mindre komplikationer i statsstödshänseende än avfallsskattemodellen.

5.4 Energiskattemodellen

Utredningen föreslår att energiskattemodellen införs. Fossila avfallsfraktioner bör vara ett skattepliktigt bränsle enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi, LSE. Härigenom ges ett incitament till ökad materialåtervinning i enlighet med avfallshierarkin och en styrning mot de miljö-, klimat- och energipolitiska målen. Måluppfyllelsen bör utvärderas efter en tid och behovet av ytterligare styrmedel m.m. övervägas.

Ett antal remissinstanser har yttrat sig över utredningens förslag. *Länsrätten i Dalarnas län* och *Statskontoret, Linköpings Universitet – Linköpings tekniska högskola* och *Chalmers tekniska högskola* anser att den föreslagna modellen är lämpligast ur principiell och systematisk synpunkt. *Konjunkturinstitutet* tillstyrker förslaget, men tillägger att behovet av ytterligare styrning mot de avfallspolitiska målen bör analyseras efter införandet. *Kungliga Tekniska Högskolan* finner förslaget tilltalande då det tydliggör att uthålliga bränslen bör ha förmånligare beskattningsregler än fossila sådana. *Energimyndigheten* tillstyrker förslaget utifrån de energipolitiska målen. *Stockholms* respektive *Linköpings kommun* och *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* är delvis positiva till förslaget, men anser att det innebär en otillräcklig styrning mot relevanta miljö- eller avfallspolitiska mål. LRF och *Luleå kommun* ifrågasätter dock förslagets kraftiga styrning mot kraftvärme. *Kammarrätten i Sundsvall*, *Lunds Tekniska Högskola* och *Återvinningsindustrierna* ifrågasätter om förslaget i och för sig lämpliga lösning kommer att styra tillräckligt utan andra styrmedel. *Skatteverket* avstyrker att energiskattemodellen införs i sin nuvarande utformning. Enligt verket måste avfallsskattemodellen utredas vidare för att fastställa om den är ett alternativ till energiskattemodellen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att avfallsskattemodellen skulle ge bättre materialåtervinningsincitament och att införandet av kompletterande styrmedel inte bör avvakta energiskattemodellens utvärdering. *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Botkyrka kommun*, *Huddinge kommun*, *Jönköpings kommun* och *Söderenergi* avstyrker förslaget då materialåtervinningsökningen blir marginell eller det inte finns några större miljömässiga skäl för dess införande. *Naturvårdsverket* anser att avfallsskattemodellen bör införas. *Verket för näringslivsutveckling (NUTEK)* är ytterst tveksam till förslaget och anser att det lider av en obalans mellan vad som är miljömässigt motiverat, tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. NUTEK menar också att den förhållandevis begränsade konsekvensanalysen för företagen inte kan läggas till grund för att avgöra om de sannolikt starkt begränsade miljöeffekterna står i rimlig proportion till industriellt negativa effekter. *Malmö kommun* avstyrker förslaget och förespråkar bl.a. ett utvidgat producentansvar och en ökad biologisk återvinning. *Sveriges Kommuner och Landsting* avstyr-

ker förslaget. De anser att grunden för utredningens ställningstaganden borde ha varit en analys av hur avfallshanteringen ser ut i stort liksom av de olika styrmedlen samt att producentansvaret bör skärpas i stället för att en skatt införs. *Svenska Naturskyddsföreningen* avstyrker förslaget, eftersom det inte fokuserar på uppfyllandet av de avfallspolitiska målen. *Svenskt Näringsliv* avstyrker förslaget då några miljömässiga fördelar inte har visats som uppväger de negativa följderna för industrin. Vidare menar *Svenskt Näringsliv* att det finns stora brister i konsekvensbeskrivningarna för industri och sysselsättning. *Norrköpings kommun* anser att en kompletterande avfallsinriktad skatt bör införas samtidigt med energiskattmodellen. *Svensk Energi* avstyrker förslaget och förordar i stället ett skärpt producentansvar. *Svensk Fjärrvärme* anser att några hållbara motiv för en skatt som genererar så höga merkostnader med så liten miljöeffekt inte presenteras. *Svensk Fjärrvärme* förordar att en ökad materialåtervinning bör hanteras genom ett skärpt producentansvar. *Ekonomistyrningsverket* anser att det finns så stora osäkerheter med förslagens effektivitet och konsekvenser att lämpligheten av ett genomförande måste ifrågasättas. *Skogsindustrierna* anser att det inte finns behov av ytterligare styrmedel utöver de som redan finns för industrins avfall. *Svenska Renhållningsverksförbundet* (RVF) avstyrker förslaget som innebär ett kraftigt avsteg från den grundläggande principen om fysiskt och ekonomiskt producentansvar för att uppfylla uppställda återvinningsnivåer. RVF menar att förslaget är ekonomiskt ineffektivt och inte presenterar någon samhällsekonomisk bedömning som motiverar den högre kostnaden. *Sydvästra Skånes Avfalls AB* avstyrker förslaget, bl.a. eftersom materialåtervinningssyftet inte kommer att uppnås. *Tekniska Verken i Linköping* anser att någon snedvridning av konkurrensen mellan avfall och fossila bränslen inte finns. *Vattenfall* avstyrker förslaget på den grunden att det skulle få samhällsekonomiskt och miljömässigt negativa konsekvenser. *Söderhalls Renhållningsverk AB* avstyrker förslaget då det ger en liten effekt till hög kostnad.

Utredningen fann att mycket tyder på att en strategi för att öka materialåtervinningen är mer effektiv på energimarknaden, inte i själva avfallsbehandlingssektorn. Genom att fossila avfallsfraktioner blir ett skattepliktigt bränsle enligt LSE i energiskattmodellen tas vidare ett helhetsgrepp genom att den styr mot flera relevanta mål. Utredningen ansåg vid en sammantagen bedömning att energiskattmodellens fördelar var fler än dess nackdelar. Vidare fann man det svårt att förorda något annat styrmedel än en skatt. Utredningen menade dock att styrningen mot materialåtervinning m.m. måste utvärderas efter en tid och att modellen då kan komma att behöva kompletteras med andra styrmedel för att nå en bättre måluppfyllelse.

De remissinstanser som har invändningar mot energiskattmodellen har i huvudsak riktat två typer av kritik mot förslaget. För det första anses modellen styra otillräckligt eller vara i behov av kompletterande styrmedel, även om det föreligger oenighet om de senare bör införas samtidigt med modellen eller efter en utvärdering av den. Vidare finns det remissinstanser som menar att modellen styr fel eller att den är obehövlig med tanke på redan existerande styrmedel eller i vart fall efter en skärpning av de sistnämnda. För det andra anmärks att konsekvensanalysen av förslaget har brister och att det råder en obalans mellan de

miljövinster som förväntas uppnås och de ekonomiska kostnader som kan uppkomma.

Regeringen har i 2006 års budgetproposition (prop. 2005/06:1 s. 137) bedömt att beskattning av den fossila delen av avfall som förbränns bör införas inom ramen för det befintliga energiskattesystemet.

Regeringen delar därmed utredningens och vissa andra remissinstansers uppfattning att energiskattmodellen bör införas och har fördelen att samtidigt styra mot eller beakta flertalet av de nu relevanta målen eller förutsättningarna. Modellens effekter bedöms till övervägande del vara positiva. Något alternativt förslag som kan ersätta energiskattmodellen finns inte i dag. Samtidigt väger den remisskritik som framförts tungt och gör att regeringen finner att utredningens förslag behöver modifieras i olika avseenden. Regeringen återkommer till kritiken i samband med redogörelsen för det modifierade förslaget i de följande avsnitten.

5.5 Ett stegvis införande av avfallsförbränningsskatten

5.5.1 Genomförbarheten av utredningens förslag

Regeringens bedömning: Mät-, gränsdragnings- och kontrollproblem gör att utredningens förslag inte kommer att fungera tillfredsställande i praktisk tillämpning.

Utredningens förslag: De skattskyldiga skall deklarerera i vilken omfattning de använt sig av skattepliktiga bränslen, dvs. innehållet av fossilt kol i avfall och annat material. En schablon bör framför allt komma till användning vid beskattningen av blandat kommunalt avfall. I övriga fall bör krav ställas på att de skattskyldiga skall redovisa det fossila innehållet i det som förbränns.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Sundsvall* påpekar att det föreligger en osäkerhet om mätmetoder och att förslaget genomförande i vart fall borde avvakta framtagandet av tillförlitliga mätmetoder och system. Domstolen anser också att schablonen bör regleras i lag eftersom den är en bevisregel. *Skatteverket* framhåller att det krävs ytterligare definitioner och förtydliganden för att den föreslagna skatten skall kunna hanteras av såväl skattskyldiga som Skatteverket. Verket menar också att oklarheter om hur andelen fossilt kol skall mätas måste undanröjas. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anför att det är svårt att mäta andelen fossilt kol med någon tillförlitlighet. *Malmö* respektive *Borås kommun* anser att mätmetoderna är oklara. *Ragn-Sells AB* framför att förslaget är för tidigt väckt eftersom det i dag saknas mätmetoder. *Sveriges Kommuner och Landsting* finner det anmärkningsvärt att förslaget lagts fram trots att någon framtagen metod för mätning av fossil avfallsdel inte finns. *Svensk Energi* yttrar att det inte finns någon standardiserad mätmetod för närvarande. *Svenska Renhållningsverksföreningen* framhåller att det saknas godkända, standardiserade eller certifierade metoder för att klargöra avfallets fossila innehåll och därmed ett tillräckligt underlag för skatteberäkningen. *Sydkraft* (numera E.ON) betonar att enkla och entydiga mätmetoder måste tas fram. *Tekniska Verken i Linköping AB* poängterar att det förhållandet att någon redovisad mätmetod inte finns, ensamt är

skäl att underkänna förslaget. *Umeå Energi AB* betonar att det i dag inte finns någon standard för mätningen av fossilinnehåll. *Vafab Miljö AB* påpekar att mätmetoderna är oklart redovisade. *Återvinningsindustrierna* framhåller att mätmetoderna måste vara tillförlitliga.

Skälen för regeringens bedömning

Mätmetoderna

Energiskattmodellen förutsätter i utredningens utformning att avfallens fossila kolinnehåll går att mäta. Man anger i huvudsak tre tänkbara mätmetoder: s.k. plockanalys, selektiv upplösning av materialet och den s.k. kol-14-metoden. I de fall schablonen för blandat kommunalt avfall får användas kan den skattskyldige efter en mätning dock påvisa och beskattas för ett lägre fossilt kolinnehåll än det schabloniserade. När schablonen inte tillämpas ankommer det på den skattskyldige att ha en sådan kännedom om avfallet att dess fossila innehåll kan deklarerats rättvisande. Mätningar kan således komma i fråga i samtliga fall.

Vid en bedömning av de angivna metodernas användbarhet är en lämplig utgångspunkt utredningens skäl för att inte göra förbränningsskatten avhängig avfallens utsläpp av koldioxid. En riktig beskattning med en sådan lösning kräver, enligt utredningen, en kontinuerlig mätning av rökgaserna och en officiellt standardiserad mätmetod för fossilt kol i rökgaser. Några sådana fullgoda mätmetoder finns inte och därför avfärdade utredningen följaktligen alternativet. Regeringen anser att en standardiserad eller på annat vis vedertagen mätmetod utgör ett grundläggande krav för att en lagstiftning, där mätresultat har en avgörande betydelse för skatteuttaget, skall anses godtagbar.

Ingen av de mätmetoder för fossilt kol som utredningen anger är standardiserad eller på annat vis vedertagen. Det finns också en omfattande remisskritik mot de föreslagna metoderna. Behovet av standardiserade mätmetoder understryks av att den skattskyldige vid lämnandet av en oriktig uppgift kan göra sig skyldig till skattebrott eller bli föremål för skattetillägg. Det får inte råda någon oklarhet om hur skatten skall beräknas. Regeringen konstaterar att det i dag saknas tillfredsställande metoder för att i beskattningssyfte mäta fossilt kol i avfall.

Gränsdragningsfrågor

Utredningen föreslår att en schablon för fossilt kolinnehåll bör få tillämpas på blandat kommunalt avfall. Enligt regeringens mening är begreppet blandat kommunalt avfall oklart. Begreppet förefaller ha sitt ursprung i ”Förbränning av avfall. Utsläpp av växthusgaser jämfört med annan avfallsbehandling och annan energiproduktion”, RVF:s rapport 2003:12. Av rapporten (s. 4) framgår att sådant avfall kan innehålla både hushållsavfall och industriavfall. Termen ”kommunalt” kan därmed komma att innefatta inte bara avfall som en kommun har en lagstadgad skyldighet att ta hand om enligt 15 kap. 8 § miljöbalken, utan även sådant den hanterar på avtalsrättslig grund. Av den aktuella definitionen framgår

inte heller vilken grad av blandning som krävs för att avfall skall komma i fråga för schablonbeskattning.

En central fråga som uppkommer är i vilka fall schablonen får användas. Det skulle exempelvis kunna hävdas att schablonen omfattar allt avfall som på något vis hanteras av en kommun och som är blandat till någon del. I ett sådant fall skulle t.ex. oönskade avfallsströmmar kunna uppstå. Den som innehar oblandat avfall med högt fossilt kolinnehåll, dvs. sådant som enligt förslaget förutsätts beskattas efter sitt reella kolinnehåll, kan få ett incitament att ingå avtal med en kommun för att minska skatten eller mottagningsavgiften som förbränningsanläggningen tar ut. Om kommunen i sin hantering blandar avfallet med annat avfall och levererar det till förbränning sker beskattningen enligt schablonens lägre fossila kolhalt. Regeringen bedömer att förslaget i denna del kommer att leda till tillämpningssvårigheter och att det finns risk för att avfallet behandlas på ett sätt som inte står i överensstämmelse med de avfallspolitiska målen.

Kontrollsvårigheter

Utredningen anför att skattekontrollen bl.a. kan ske med hjälp av den dokumentation som den som förbränner avfall skall ombesörja enligt avfallsförordningen (2001:1063) och skattebetalningslagen (1997:483). Kontroll kan exempelvis också ske genom uppföljande verksamhet och kontinuerlig tillsyn av större avfallslämnare och industrier.

Skatteverket har i olika sammanhang framfört att man inte kommer att kunna kontrollera förbränningskatten i den av utredningen föreslagna formen på ett meningsfullt vis. Den huvudsakliga svårigheten uppkommer genom att avfallet redan är förbränt vid kontrolltidpunkten och således inte längre tillgängligt för någon fysisk inspektion. Den av utredningen angivna dokumentationen är inte tillräcklig för att fastställa det uppellade avfallets fossila kolhalt. Skatteverket har inte resurser för att utföra kontinuerlig tillsyn. Regeringen delar Skatteverkets bedömning att kontrollverksamheten sannolikt inte kommer att fungera på ett acceptabelt vis.

Sammanfattning

Det ovan beskrivna mät-, gränsdragnings- och kontrollproblemen gör att utredningens förslag, enligt regeringens bedömning, inte kommer att fungera tillfredsställande i praktisk tillämpning.

5.5.2 Beskattning av visst hushållsavfall som ett första steg

Regeringens bedömning: Inledningsvis bör endast fossilt kol i hushållsavfall som omfattas av den kommunala renhållningsskyldigheten beskattas. Regelverket bör utvärderas efter införandet och behovet av ytterligare styrmedel övervägas.

Utredningens bedömning: Överensstämmer delvis med regeringens. Regeringens bedömning innebär emellertid att enbart fossilt kol i visst hushållsavfall bör beskattas.

Remissinstanserna: Några remissyttranden finns inte i detta avseende. Jfr dock remissyttrandena i avsnitt 5.4.

Skälen för regeringens bedömning: Energiskattemodellen bör modifieras för att hantera de problem som beskrivs i avsnitt 5.5.1. Regeringen anser att utredningens föreslagna schablon för innehållet av fossilt kol i blandat kommunalt avfall är en lämplig utgångspunkt för regleringens tillämpningsområde. En schablon medför genom sin konstruktion att några mätproblem inte uppkommer. I utredningens förslag har den skattskyldige dock en möjlighet att ersätta schablonen med en reell mätning av avfallets fossila kolinnehåll. För att undvika mätproblemen bör förslaget inskränkas på så vis att denna möjlighet precis som övriga möjligheter till mätning tas bort. Annorlunda uttryckt bör förbrännings-skatten maximalt omfatta vad som täcks av schablonen som ingår i utredningens förslag samtidigt som någon möjlighet till mätning av avfallets fossila innehåll inte bör finnas.

Som närmare utvecklas i avsnitt 5.5.1 bedömer regeringen att utredningens förslag till schablon kommer att orsaka gränsdragningsproblem. Schablonens tillämpningsområde måste modifieras ytterligare, eftersom begreppet blandat kommunalt avfall är oklart. Av de olika slags avfall som utredningens förslag kan omfatta är hushållsavfall möjligt att definiera mer precist. Det beror på att sådant avfall omfattas av den kommunala renhållningsskyldigheten enligt 15 kap. 8 § miljöbalken. Skyldigheten gör att man genom den verksamhet som faktiskt bedrivs i dag också känner till vilket avfall som kommer i fråga för en förbrännings-skatt. Underhandskontakter med bl.a. Naturvårdsverket, Sveriges Kommuner och Landsting samt Svenska Renhållningsverksförbundet har bekräftat att definitionen får anses tillräckligt väl avgränsad.

Vad angår Skatteverkets kontrollsvårigheter löses även dessa genom en sådan modifierad schablon, eftersom avfallets vikt utgör grunden för skatteberäkningen och vikten dokumenteras bl.a. vid invägning på förbränningsanläggningarna. Enligt 7 § förordningen (2002:1060) om avfallsförbränning skall den som bedriver verksamhet med förbränning av avfall i en förbränningsanläggning skaffa sig kunskap om vilka mängder av varje slag av avfall som tas emot för förbränning. Det är inte heller ovanligt att avfallet vägs i samband med att det matas in i förbrännings-enheten. Det kan också nämnas att regeringen i propositionen Kommunernas roll i avfallshanteringen (prop. 2005/06:176 s. 15 ff.) föreslår följande. En kommun som ingår avtal med en avfallsinnehavare om transport eller omhändertagande av annat avfall än hushållsavfall skall upprätta en särredovisning dels för verksamhet som avser hantering av hushållsavfall där kommunen har ensamrätt, dels för övrig avfallshantering.

Enligt regeringens mening gör de ovannämnda modifikationerna att energiskattemodellen fungerar i lagteknisk mening och går att praktiskt tillämpa samtidigt som grundläggande krav på skattelagstiftningen inte åsidosätts. Ändringarna är emellertid även avsedda att ta hänsyn till den remisskritik mot energiskattemodellen som redovisas i avsnitt 5.4. Som ett antal remissinstanser framhåller finns det viss osäkerhet om hur

energiskattemodellen kommer att fungera som styrmedel. Samtidigt ligger det i sakens natur att ett regelverks funktion inte helt kan överblickas innan det prövats i praktiken. Om det sagda vägs mot energiskattemodellens fördelaktiga konstruktion, som styr mot flera relevanta mål, finner regeringen det välavvägt att modellen införs på ett begränsat område för att vinna erfarenheter. Styreffekten och behovet av kompletterande styrmedel bör också utvärderas efter införandet. En sådan lösning får även anses ta hänsyn till huvuddelen av den kritik som innebär att det råder en obalans mellan förslaget miljövinster och ekonomiska kostnader. När det gäller effekterna för industrin tillkommer emellertid det förhållandet att konsekvensanalyserna i betänkandet är förhållandevis begränsade. Övervägande skäl får därför anses tala för att industrins avfallsförbränning inledningsvis i princip undantas från beskattning. Detta sker genom att endast fossilt kol i visst hushållsavfall beskattas. Så vitt framkommit förbränner industrin i egen regi endast marginella mängder sådant avfall. Denna lösning har också fördelar i statsstödsprövningshänseende.

I den mån industriföretag köper fjärrvärme som framställts i ett fjärrvärme- eller kraftvärmeverk uppkommer dock en skatteeffekt, eftersom det fossila kolet i visst hushållsavfall som förbrukats i dessa anläggningar kommer att omfattas av beskattning. I enlighet med vad som gäller för övriga bränslen, får dock värmeproducenten i detta fall tillgodoräkna sig den lägre s.k. industriskattenivån på bränslen som används för att framställa värme som levererats för tillverkningsprocessen i industriell verksamhet eller för yrkesmässig jordbruks-, skogsbruks- eller vattenbruksverksamhet.

Det finns från allmänna utgångspunkter skäl att till en början begränsa införandet av förbränningsskatten till ett visst område i syfte att vinna praktiska erfarenheter. Om erfarenheterna är positiva kan ordningen utvidgas till att även omfatta andra avfallstyper. Ett stegvis införande av skatten ger också tid till framtagande av standardiserade mätmetoder för fossilt kol i avfall och en utvärdering av metoderna. Mycket tyder på att sådana metoder kan komma att finnas tillgängliga inom något eller några år. Tid ges även till en mer utförlig konsekvensanalys av framför allt effekterna för industrin av en mer utvidgad förbränningsskatt. Det ges dessutom utrymme för en bättre samordning mellan skatten och andra styrmedel, t.ex. producentansvaret. Det bör emellertid understrykas att regeringens avsikt är att förbränningsskatten så snart det är genomförbart skall utvidgas till att även omfatta annat avfall än visst hushållsavfall. Inom ramen för de fortsatta övervägandena om lämplig utformning av styrmedel på avfallsförbränningsområdet bör även den s.k. avfallsskattemodellen utredas vidare och lagtext tas fram. Inledningsvis bör dock, enligt regeringens mening, enbart fossilt kol i hushållsavfall som omfattas av den kommunala renhållningsskyldigheten beskattas.

6 Ändringar i lagen om skatt på energi m.m.

6.1 Energiskattedirektivets betydelse för en nationell beskattning av avfall

Regeringens bedömning: Fossilt kol i avfall är inte ett harmoniserat bränsle enligt energiskattedirektivet.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig i detta avseende.

Skälen för regeringens bedömning: Den övergripande principen i energiskattedirektivet (rådets direktiv 2003/96/EG om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, EUT L 283, 31.10.2003, s. 51) är att vissa bränslen som används för uppvärmning eller som motorbränsle skall beskattas. En fråga som uppkommer vid infogandet av den fossila delen av avfallet i energibeskattningen är om avfall kan anses omfattas av energiskattedirektivet och alltså vara ett s.k. harmoniserat bränsle.

Om avfallsförbränning enbart anses avse kvittblivning kan det hävdas att direktivet inte är tillämpligt, eftersom det enbart reglerar sådan förbränning som sker för uppvärmning. En sådan tolkning förefaller dock svårförenlig med det faktum att de avfallsolja i dag beskattas vid förbränning enligt energiskattedirektivet. Vid tillämpningen av det numera upphävda mineraloljedirektivet (direktiv 92/81/EEG av den 19 oktober 1992 om harmonisering av strukturerna för punktskatter på mineraloljor, EGT L 316, 31.10.1992, s. 12) har det också klarlagts att avfallsolja skall beskattas när de används för uppvärmning. Vidare framstår det, eftersom avfallet konkurrerar med andra skattepliktiga bränslen på marknaden, som olämpligt att behandla bränslena olika enbart av det skälet att det finns en vilja att bli av med avfallet.

Mot denna bakgrund delar regeringen utredningens bedömning att förbränningen av avfall generellt sett måste betraktas som att avfallet används för uppvärmning.

En ytterligare fråga är om den fossila avfallsfraktionen är att likställa med sådana kolväten som medlemsstaterna är skyldiga att beskatta i nivå med likvärdiga energiprodukter när de används för uppvärmning (artikel 2.3 tredje stycket energiskattedirektivet). En rimlig bedömning är dock att artikel 2.3 inte avsetts omfatta avfall. Denna tolkning stöds bl.a. av att det, såvitt bekant, inte finns någon medlemsstat som utifrån direktivets bestämmelser infört en fossil avfallsbeskattning. Ytterligare tolkningsstöd finns i artikel 16 som talar om skattebefrielse för ”produkter som framställts”. Avfall torde svårligen kunna anses framställt i syfte att förbrännas eller annars användas såsom energiprodukt.

Regeringen finner därför i likhet med utredningen att den fossila delen av avfallet inte omfattas av direktivets regler. Avfallsolja beskattas dock redan till följd av att de definitionsmässigt ryms inom begreppet ”energiprodukt” enligt artikel 2.1. Avfallsförbränningsskatten är följaktligen en nationell skatt. Detta är fullt tillåtet enligt gemenskapsrätten, men får vissa effekter ur statsstödsynpunkt.

Dagens lägre skattenivå, ingen energiskatt och 21 procent koldioxid-skatt, för kol, naturgas och oljeprodukter som förbrukas av industrin och för framställning av värme i kraftvärmeverken, utgör ett godkänt statsstöd enligt punkten 51.1 b första strecksatsen i miljöriktlinjerna för statligt stöd (Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till skydd för miljön, EGT C 37, 3.2.2001, s. 3; jfr kommissionens beslut den 28 december 2005 i ärenden N 588–05 och N 594–05, ännu inte publicerade i EUT). Punkten reglerar de EU-harmoniserade skatterna. De fossila bränsleprodukter som i dag beskattas enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi är alla harmoniserade. För dessa produkter räcker det med att EU:s minimiskattenivåer är uppfyllda för ett statsstöds godkännande.

Särskilda regler gäller vid bedömningen av den nedsatta nivån, eftersom avfall inte är ett harmoniserat bränsle. Av punkten 51.1 b andra strecksatsen av samma riktlinjer följer att företag, för vilka en lägre total energi- och koldioxidbeskattning tillämpas, alltid måste betala en skatt som utgör en betydande del av den generella skattenivån. Enligt kommissionens praxis utgör en betydande del cirka 20 procent av den generella skattenivån.

6.2 Det skattepliktiga hushållsavfallet

Regeringens förslag: Det skattepliktiga avfallet skall utgöras av fossilt kol i hushållsavfall som omfattas av den kommunala renhållnings-skyldigheten. Även fossilt kol i därmed jämförligt hushållsavfall som förts in i Sverige från andra länder skall vara skattepliktigt. Mängden fossilt kol skall anses utgöra 12,6 procent av hushållsavfallets vikt.

Utredningens förslag: Den skattepliktiga produkten skall utgöras av avfallets innehåll av fossilt kol. Motsvarande skall gälla även för andra material än avfall. Schablonen för kolinnehållet i en fraktion blandat kommunalt avfall skall sättas till 14 procent och det innehållet av fossilt kol i dessa fraktioner uppskattas till 90 procent. Förslaget överensstämmer således delvis med regeringens förslag, som dock har ett smalare tillämpningsområde.

Remissinstanserna: *Skatteverket* ifrågasätter om det är korrekt att en schablon som får avgörande betydelse för hur mycket skatt som skall utgå på en viss mängd avfall beslutas i form av rekommendationer. *Svenska Renhållningsverksföreningen* (RVF) anser att fossilhalten i hushållsavfall är ca 8 procent om hänsyn tas till avfallets fukthalt. *Söderhalls Renhållningsverk AB* (SÖRAB) och *Återvinningsindustrierna* menar att nationella schabloner inte fungerar, eftersom variationerna kan vara stora.

Skälen för regeringens förslag

Den kommunala renhållningsskyldigheten avgränsar området för det skattepliktiga avfallet

Det skattepliktiga avfallet bör avgränsas av den kommunala renhållningsskyldigheten (se avsnitt 5.5.2). Följaktligen föreslås fossilt kol i visst hushållsavfall vara skattepliktigt.

Hushållsavfall definieras i 15 kap. 2 § miljöbalken (se vidare prop. 1997/98:45 del 2–3 s. 184 f.). Med sådant avfall avses i princip det avfall som medlemmarna i ett hushåll regelmässigt gör sig av med. Härtill kommer dock även skrymmande saker som t.ex. möbler och visst annat avfall, exempelvis trädgårdsavfall. I begreppet ingår också avfall som uppstått i företag eller affärsverksamhet och som kan jämföras med hushållsavfall, t.ex. avfall från personalmatsalar.

Den kommunala renhållningsskyldigheten framgår av 15 kap. 8 § miljöbalken. Skyldigheten innebär att kommunerna ansvarar för omhändertagandet av hushållsavfall, med undantag för sådant hushållsavfall som omfattas av producentansvar enligt 15 kap. 6 § miljöbalken. Producentansvaret sköts i praktiken av för näringslivet gemensamma materialbolag som ansvarar för insamling, transport och återvinning m.m. av de olika materialen.

Skatteplikten för fossilt kol i hushållsavfall föreslås följa den kommunala renhållningsskyldigheten. Följaktligen kommer inte sådant kol i hushållsavfall som omfattas av producentansvaret som huvudregel att vara skattepliktigt. Producentansvaret innebär dock enbart en inskränkning av den kommunala renhållningsskyldigheten om hushållen m.fl. också faktiskt har sorterat ut produkterna som omfattas av ansvaret. Renhållningsskyldigheten innefattar med andra ord även hushållsavfall som omfattas av producentansvar, men som inte sorterats ut. Fossilt kol i sistnämnda avfall är således skattepliktigt. Den föreslagna konstruktionen gör den praktiska hanteringen av förbränningsskatten enkel.

För att inte skapa skattedrivna och avfallspolitiskt oönskade avfallsströmmar bör fossilt kol i avfall som förts in till Sverige från ett annat land också vara skattepliktigt, om avfallet är jämförligt med det inhemska hushållsavfallet. En sådan beskattning är icke-diskriminerande och får anses tillåten enligt artikel 90 i EG-fördraget. Det bör noteras att beskattningen endast avser avfallets användning som bränsle för uppvärmning, inte dess eventuella egenskaper som vara i något annat sammanhang.

Avgränsningen av det skattepliktiga avfallet innebär att fossilt kol i faktiskt utsorterat hushållsavfall som omfattas av producentansvar och i övrigt avfall, t.ex. industriavfall, inte är skattepliktigt.

Schablonen för fossilt kolinnehåll

Av avsnitt 5.5.2 framgår att en schablon är nödvändig, avseende avfallets innehåll av fossilt kol, för att undvika mätproblem.

Utredningens förslag till schablon utgår från att blandat kommunalt avfall (hushålls- och industriavfall) innehåller 14 viktprocent fossilt avfall. Man antar dessutom att det fossila avfallet består till 90 procent av kol, dvs. det fossila kolinnehållet är 12,6 viktprocent. I regeringens förslag är enbart visst hushållsavfall skattepliktigt. Det finns plockanalyser som tyder på att den fossila andelen i sådant avfall är något högre, cirka 15,5

viktprocent. Det förekommer även uppgifter om att den vanligaste plasten har ett något lägre kolinnehåll än vad utredningen antar, cirka 85 procent. Vidare har RVF anfört att schablonen bör ta hänsyn till avfallsets fukthalt. SÖRAB och Återvinningsindustrierna har dessutom framhållit att avfallsets fossila kolinnehåll varierar över landet, varför en nationell schablon är olämplig.

En schablon är till sin natur inte exakt. Härav följer bl.a. att en liten del av det förnybara avfallet kommer att beskattas. Under förutsättning att schablonens kolvärde inte avviker alltför markant från verkligheten uppvägs emellertid sådana olägenheter mer än väl av att en schablonbeskattning är lätthanterlig. Vid en samlad bedömning finner regeringen, att utredningens uppskattning om 12,6 viktprocent fossilt kol, framstår som ett rimligt schablonvärde för det skattepliktiga hushållsavfallet. Vad RVF, SÖRAB och Återvinningsindustrierna anfört medför därför inte någon annan bedömning. Avfallsets vikt är sammanfattningsvis den enda beräkningsgrunden för dess fossila kolinnehåll.

Skatteverket har ifrågasatt om en schablon, som får avgörande betydelse för hur mycket skatt som tas ut på en viss mängd avfall, bör beslutas i form av rekommendationer. Regeringen anser att Skatteverkets ifrågasättande har fog för sig. Mot bakgrund av vad som föreskrivs i 8 kap. 3 § andra stycket regeringsformen bör schablonen regleras i lag.

Förbränning av olika slags bränslen samtidigt

Det förhållandet att flera olika bränslen förbränns samtidigt torde inte utgöra några problem för beskattningen av avfall som förbränns. Den som förbränner bränslena behöver enbart känna till vikten på hushållsavfallet för att kunna redovisa förbränningsskatten. Tidpunkten då skattskyldigheten inträder för andra bränslen än det fossila kolet i hushållsavfall, regleras i andra bestämmelser i lagen (1994:1776) om skatt på energi.

6.3 Vilka skatter skall tas ut på det skattepliktiga avfallet?

Regeringens förslag: Både energiskatt och koldioxidskatt skall tas ut på de fossila avfallsfraktionerna. Någon svavelskatt skall däremot inte tas ut.

Utredningens förslag: Överensstämmer med utredningens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig i denna del.

Skälen för regeringens förslag

Energiskatt och koldioxidskatt

För att åstadkomma en likformigare beskattning av de fossila bränslena genom tillämpning av lagen (1994:1776) om skatt på energi, LSE, krävs att avfallsets fossila del beläggs med såväl energiskatt som koldioxidskatt.

Svavelskatt

En naturlig utgångspunkt är att låta LSE:s regler till fullo omfatta avfallet. Svavelskatten infördes för att minska svavelutsläppen vid förbränning. Utsläppen beräknas utifrån det aktuella bränslets svavelinnehåll. Avfall innehåller dock generellt sett små mängder svavel. Vid en schematisk beräkning uppgår svavelskatten på ett ton blandat avfall till fyra kronor i jämförelse med 90 kronor för ett ton torv och 150 kronor för samma vikt kol. Mot bakgrund av avfallets måttliga bidrag till svavelutsläppen kan det antas att enbart kostnaderna för skattens administration m.m. överstiger dess effekt. Det ställs dessutom höga miljökrav på utsläppen från avfallsförbränningsanläggningar. De försurande ämnena, inbegripet svaveldioxid, binds i stor utsträckning vid rening. Sammantaget saknas det tillräckliga miljöskäl för att svavelskatten skall omfatta avfallet.

6.4 Skattesatser

Regeringens förslag: Koldioxidskatten skall uppgå till 3 374 kronor per ton fossilt kol. Energiskatten skall uppgå till 150 kronor per ton fossilt kol.

Utredningens förslag: Överensstämmer i princip med regeringens. Utredningens föreslagna koldioxidskattesats har dock i regeringens förslag indexuppräknats för år 2006 på det sätt som föreskrivs enligt 2 kap. 10 § lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig i denna del.

Skälen för regeringens förslag

Koldioxidskattesatsen

Dagens koldioxidskatt är beräknad efter 92 öre per kg koldioxid i respektive bränsle. Beräkningen följer de principer som lades fast för varje bränsleslag av Miljöavgiftsutredningen inför införandet av koldioxidskatten år 1991. Samma principer bör följas även för de fossila avfallsfraktionerna.

Regeringen delar utredningens bedömning att det är mest rättvisande att låta koldioxidskattesatsen utgå från avfallets faktiska fossila kolinnehåll. Därmed kan skattesatsen räknas ut enligt följande. Med utgångspunkt i den gällande skattesatsen om 92 öre per kg koldioxid (920 kronor per ton) kan andelen kol i koldioxid räknas fram genom att använda atomvikterna för kol- och syreatomerna, vilka är 12 respektive 16. Kolandelen är då 27,27 procent ($12/[12 + 2 \times 16] = 0,2727$). Skattesatsen beräknas då till 3 374 kronor per ton fossilt kol (920 kr per ton koldioxid dividerat med 0,2727).

Energiskattesatsen

Till skillnad från koldioxidskatten har energiskatten för olika bränslen ingen enhetlig bas i emissioner eller energivärde. Plasters kemiska sammansättningar ligger mycket nära eldningsolja. En möjlighet skulle därför kunna vara att beskatta dessa på samma sätt som eldningsolja, vilket skulle innebära en energiskatt på 890 kronor per ton för plast. Vid bestämmandet av energiskattesatsen måste dock beaktas att energiskatten i huvudsak är en fiskal skatt medan koldioxidskatten är den styrande skatten. När ett nytt bränsleslag introduceras i energibeskattningen finns det anledning att tona ned det fiskala inslaget och åtminstone inledningsvis sätta energiskattesatsen på en förhållandevis låg nivå.

Skattesatsens nivå är i mycket en skälighetsbedömning samtidigt som den måste ta hänsyn till vad som krävs i statsstödshänseende, dvs. att den lägre beskattningen för vissa användningsområden måste uppgå till en betydande del av den totala generella skattenivån (se vidare avsnitt 6.1). Mot denna bakgrund delar regeringen utredningens mening att skattesatsen bör vara 150 kronor per ton fossilt kol. Nivån kan jämföras med vad som gäller för eldningsolja (739 kronor per kubikmeter), gasol (145 kronor per ton) och kol (315 kronor per ton). En låg nivå relativt andra fossila bränslen är även attraktiv ur ett nationellt energiförsörjningsperspektiv. En sådan nivå kan också underlätta införandet av eventuella kompletterande styrmedel efter en framtida utvärdering.

6.5 Skattskyldigheten och dess inträde

Regeringens förslag: Den som förbrukar fossilt kol i visst hushållsavfall skall vara skattskyldig. Skattskyldigheten skall inträda när det fossila avfallet förbrukas för uppvärmning. Skattskyldigheten skall dock förutsätta att minst ett ton fossilt kol förbrukas under en kalendermånad.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Regeringens förslag innehåller dock en nedre gräns för skattskyldighetens inträde.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Sundsvall* påpekar att ordalydelsen i förslaget till 4 kap. 14 § lagen (1994:1776) om skatt på energi är mindre väl vald, då den täcker även privatpersoner som förbrukat bränslet för uppvärmning.

Skälen för regeringens förslag: Skatteplikten för det fossila kolet i hushållsavfallet är knuten till dess användning som bränsle. Detta innebär att endast den som tar avfallet i anspråk för uppvärmning bör vara skattskyldig, dvs. den som hanterar avfallet före denna tidpunkt omfattas inte av skattskyldigheten. Detta kan anses vara den mest ändamålsenliga lösningen, eftersom avfallet kan hanteras på andra sätt än som bränsle. Mot denna bakgrund är det också lämpligt att låta skattskyldigheten inträda i det ögonblick som avfallet förbrukas för uppvärmning. Något förenklat kan man säga att avfallet hanteras skattefritt fram till dess det används som bränsle. *Kammarrätten i Sundsvall* har framfört att bestämmelsen om skattskyldighet bör formuleras så att den inte omfattar privat-

personer. Regeringen delar kammarrättens bedömning. Skattskyldigheten bör därför förutsätta att minst ett ton fossilt kol förbrukas under en kalendermånad. Antal skattskyldiga förväntas bli omkring 30 stycken.

6.6 Befrielse från beskattning i vissa fall m.m.

Regeringens bedömning: Reglerna om skattebefrielse i 6 a kap., de särskilda nedsättningsreglerna i 9 kap. 9 § och övergångsbestämmelserna samt möjligheten till återbetalning i 9 kap. 4 § i lagen (1994:1776) om skatt på energi, är i relevanta delar tillämpliga även för det skattepliktiga avfallet.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: En av de stora fördelarna med att inkludera den fossila delen av avfallet i energibeskattningen är att det redan finns ett färdigt regelsystem för att t.ex. skydda konkurrensutsatt industri och premiera elproduktion. Vid ett stegvis införande av avfallsförbränningsskatten kommer endast främjandet av elproduktion att aktualiseras. De särskilda bestämmelserna om beskattning av bränslen vid samtidig framställning av el och värme (kraftvärmeproduktion) behandlas i avsnitt 6.7.

Industrin förbränner endast i marginell omfattning sådant hushållsavfall, vars andel av fossilt kol i detta lagstiftningsärende föreslås bli skattepliktigt. Av hänsyn till den allmänna uppbyggnaden av energiskattesystemet bör dock den fossila delen av visst hushållsavfall söka jämföras med andra skattepliktiga bränslen. Detta innebär att olika bestämmelser i lagen (1994:1776) om skatt på energi (LSE) formellt, men så vitt kan bedömas endast i praktiken undantagsvis, görs tillämpliga också för fossilt kol i visst hushållsavfall. Genom att fossilt kol i visst hushållsavfall görs skattepliktigt följer automatiskt att en följd bestämmelser blir tillämpliga vid beskattningen av detta bränsle. Detta gäller främst bestämmelserna i 6 a kap. 1 § LSE. Där regleras ett antal olika situationer när skatt inte skall tas ut, helt eller delvis. Det gäller t.ex. att ingen energiskatt och 21 procent koldioxidskatt tas ut på bränslen som förbrukas inom tillverkningsindustrin samt inom jordbruks-, skogsbruks- och vattenbrukssektorerna.

Utöver de mer allmängiltiga reglerna om skattebefrielse finns i LSE även två särskilda nedsättningsregler, 0,8- respektive 1,2-procentsreglerna. Syfte med dessa regler är att begränsa skatteuttaget för särskilt energiintensiva företag inom vissa sektorer. Även dessa regler blir formellt tillämpliga för de avfallsfraktioner som nu föreslås bli skattepliktiga. Så vitt framkommit förbränner dock inte de företag som får skattelättnader med stöd av de särskilda reglerna sådant avfall. Som nämnts inledningsvis bedöms dock inte industrin – och följaktligen inte heller de särskilda nedsättningsreglerna – beröras av det förslag som regeringen lägger fram. Detta gäller särskilt den energiintensiva processindustrin.

6.7 Skattelättnader vid kraftvärmeproduktion

Regeringens förslag: Bestämmelserna i lagen (1994:1776) om skatt på energi skall anpassas till kraftvärmedirektivets (2004/8/EG) terminologi. Begreppet ”kraftvärmeanläggning” skall bytas ut mot en enligt direktivet mer närliggande beskrivning genom att begreppet ”kraftvärmeproduktion” införs. Vidare skall måttstocken för effektivitet vara elverkningsgrad och inte som i dag alfavärdet (förhållandet mellan el- och värmeproduktionsförmågan). Effektiviteten skall mätas momentant och inte som en konstruktivt högsta möjliga effektivitet. Koldioxidskattelättnaden, för den del av bränslet som förbrukas för framställning av värme, skall vara beroende av elverkningsgraden vid kraftvärmeproduktionen. För befrielse med 79 procent skall krävas en elverkningsgrad om 15 procent. Om elverkningsgraden är lägre skall befrielsen minska successivt för att vid nivån 5 procent uppgå till 19 procent. Under denna nivå skall ingen skattelättnad medges. När det gäller energiskatten skall full befrielse medges vid en elverkningsgrad om minst fem procent.

Utredningens förslag: Regeringens förslag är mer fördelaktigt än utredningens vid kraftvärmeproduktion. I regeringens förslag är elverkningsgraden måttet på kraftvärmeproduktionens effektivitet, i stället för det s.k. alfavärdet. Förändringen utgör inte någon skillnad i sak, eftersom maximal skattelättnad från koldioxidskatten erhålls vid en elverkningsgrad om lägst 15 procent, vilket motsvarar ett alfavärde om 0,2 i ett kraftvärmeverk med totalverkningsgraden 90 procent. Regeringens förslag är också mer förmånligt än utredningens för kraftvärmeproducenterna, eftersom skattelättnad även medges vid lägre elverkningsgrader.

Remissinstanserna: *Malmö kommun, Svensk Energi* och *Svensk Fjärrvärme* anser att kraftvärmekriteriet bör anpassas till kraftvärmedirektivet. *Svensk Fjärrvärme* framhåller också att om det över huvud taget skall införas någon ytterligare begränsning för hur mycket bränsle som kan få skattereduktion i relation till elproduktionen bör denna vara proportionell. *Svenska Renhållningsverksföreningen* (RVF) anser att avfallsförbränning, beroende på bränslets karaktär, inte kan omfattas fullt ut av samma kraftvärmekrav som andra bränslen. RVF menar att det angivna alfakravet riskerar att diskriminera befintlig kapacitet för kraftvärme, vilket både skapar en ojämlig konkurrenssituation och försvårar energiomställningen. RVF föreslår i stället att nedsättningsreglerna skall gälla för all värmeproduktion enligt någon form av nedtrappningsmodell, t.ex. en linjär skala från 0 upp till alfavärdet 0,2. RVF menar också att kraven bör baseras på den verkliga produktionen av el och värme. *AB Fortum Värme Holding* framhåller att alfavärden motsvarande EU:s kraftvärmedirektiv i dag, såvitt känt, utnyttjas fullt ut och att trappstegseffekter på grund av gränsvärden bör undvikas. *Ljungby energi* anför att kraven på alfavärde måste sänkas och nya regler få genomslag först i samband med reinvesteringar i nya förbränningsanläggningar. *Lantbrukarnas Riksförbund* anser att skattenedsättningen bör vara proportionell till hur mycket el som produceras, inte till kraftvärmeverkets förmåga. Riksförbundet finner att kraven bör vara i enlighet med prestanda för den teknik som nu tillämpas vid nybyggda kraftvärmeverk i Sverige (ca 1/3

el och 2/3 värme). *Vattenfall* anför att många befintliga anläggningar inte kommer att kunna konverteras till elproduktion och leva upp till angett alfavärde. *Hässleholms kommun* anser att skattesatsen bör vara glidande och knuten till alfavärdet.

Skälen för regeringens förslag: Vid beskattning av fossilt kol i visst hushållsavfall aktualiseras möjligheten till skattelättnad vid kraftvärmeproduktion.

Kraftvärmedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG av den 11 februari 2004 om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden för energi och om ändring av direktiv 92/42/EEG, EUT L 052, 21.2.2004, s. 50) definierar kraftvärme i artikel 3 a. Därmed skall förstås samtidig framställning i en och samma process av värmeenergi och elenergi och/eller mekanisk energi. Enligt regeringens mening bör bestämmelserna i lagen (1994:1776) om energi, LSE, anpassas till denna terminologi. Begreppet "kraftvärmeanläggning" bör därför bytas ut mot en enligt direktivet mer närliggande beskrivning genom att begreppet "kraftvärmeproduktion" införs. Någon ändring i sak är dock inte avsedd genom begreppsbytet. Förslaget föranleder redaktionella ändringar i 2 kap. 11 § och 6 a kap. 3 § LSE.

I likhet med utredningen anser regeringen att en skatt som syftar till miljöförbättring genom effektivare användning av råvaror och energi inte bör premiera tekniska lösningar som innebär större värmeförluster, t.ex. via rökgaserna. Härtill kommer att endast högeffektiv kraftvärme bör kunna bli föremål för stöd enligt kraftvärmedirektivet. Avfallsförbränningsanläggningens förmåga att omvandla bränsle till el är ett effektivitetsmått som är entydigt, relevant och lätt att verifiera.

Utredningen fann det lämpligt att inledningsvis lagfästa vad som framgår av Riksskatteverkets allmänna råd (RSV 2002:18) om beskattning av bränslen enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi, eftersom man i dag vid beskattningen använder sig av alfavärdet som effektivitetsmått. För skattelättnad skulle således krävas att alfavärdet uppgår till minst 0,2. Värdet avser det konstruktivt högsta möjliga alfavärdet och inte vad som produceras momentant.

Regeringen delar utredningens bedömning att elverkningsgrad är ett bättre mått på effektiviteten än alfavärdet vid kraftvärmeproduktion. Regeringen har också i ett annat sammanhang föreslagit att elverkningsgrad används som måttstock (prop. 2005/06:1 s. 140). Även i det nu aktuella sammanhanget bör därför elverkningsgrad användas. Bytet av måttstock utgör dock inte någon ändring i sak när det gäller den effektivitet som krävs för befrielse om 79 procent, eftersom en elverkningsgrad om 15 procent motsvarar ett alfavärde om 0,2 i ett kraftvärmeverk med en totalverkningsgrad om 90 procent. Om beskattningen skall medföra en reell miljö- och energipolitisk styrning är det dock viktigt att skattelättnaden är kopplad till den momentana effektiviteten och inte en konstruktivt högsta möjliga effektivitet.

Ett antal remissinstanser har påtalat att skattereduktionen från koldioxidskatt, för den del av bränslet som förbrukas för framställning av värme, bör vara proportionell i förhållande till elproduktionen. Den bör alltså inte som i dag vara beroende av ett fast effektivitetsvärde. Även regeringen anser att en sådan konstruktion av förhållandet mellan skatte-

lättnad och effektivitet är fördelaktig. Härigenom ges ett incitament till produktion av högeffektiv kraftvärme. Samtidigt beaktas de existerande anläggningarnas förutsättningar för att konvertera befintlig produktion till att även omfatta el eller till en effektivare elproduktion. Det tas även hänsyn till att nybyggnad av eller ombyggnad till elproduktion tar förhållandevis lång tid. För att bibehålla en tydlig styrning bör dock en minimigräns för skattebefrielse fastställas. Sammantaget ger en sådan utformning av regelverket en uttrycklig styrning mot högeffektiv kraftvärme samtidigt som onödiga tröskeeffekter och ekonomiska kostnader undviks. Konstruktionen tar även hänsyn till att avfall bl.a. är ett mer heterogent bränsle än andra bränslen.

Maximal skattelättnad, dvs. 79 procent koldioxidskattebefrielse, bör enbart komma i fråga för kraftvärmeproduktion som har en elverkningsgrad om minst 15 procent, vilket alltså motsvarar dagens krav på ett alfavärde om 0,2. Någon befrielse bör inte komma i fråga för elverkningsgrader som understiger 5 procent.

För kraftvärmeanläggningar som har en elverkningsgrad som uppgår till minst 5 procent men inte till 15 procent bör skattelättnaden, enligt regeringens mening, reduceras med sex procentenheter för varje procentenhet som elverkningsgraden understiger 15 procent. Detta innebär t.ex. att en kraftvärmeanläggning med en elverkningsgrad om fem procent medges skattebefrielse med 19 procent ($79 - 10 \times 6$) av koldioxidskatten.

När det gäller energiskatten bör full befrielse medges för en elverkningsgrad om minst fem procent.

Regeringen föreslår vidare att vissa andra ändringar och tillägg av redaktionell karaktär görs i 6 a kap. 1 och 3–5 §§ LSE. Dessa tillägg innebär ingen ändring i sak utan avser förtydliganden av vad som är gällande rätt.

Moderna kraftvärmeanläggningar kan uppnå förhållandevis höga elverkningsgrader. Regeringen utesluter, mot den bakgrunden, inte att reglerna om skattelättnader vid kraftvärmeproduktion kan behöva ändras för att ge ett tydligt incitament till högeffektiv kraftvärmeproduktion. Exempelvis kan elverkningsgraden för maximal skattelättnad komma att höjas.

6.8 Farligt avfall

Regeringens bedömning: Särskilda regler om farligt avfall behövs inte så länge enbart fossilt kol i hushållsavfall som omfattas av den kommunala rehallningsskyldigheten är skattepliktigt.

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

Remissinstanserna: *Sydkraft* (numera E.ON) tillstyrker förslaget att farligt avfall som förbränns i en anläggning vars huvudsyfte är att destruera farligt avfall skall anses ha tagits i anspråk för annat syfte än upp-

värmning. *Skatteverket* framhåller att någon definition av farligt avfall inte ges. *Svenskt Näringsliv* anför att alla anläggningar som förbränner farligt avfall måste behandlas lika. *Svenska Renhållningsverksförbundet* menar att det föreslagna undantaget för farligt avfall måste generaliseras. *Umeå Energi AB* finner att undantaget för farligt avfall är oacceptabelt och anpassat för en specifik anläggning. Bolaget menar att undantaget bör vara generellt och överensstämmande med avfallsförordningen. *RECI Industri AB* och *Återvinningsindustrierna* påpekar att det är fel att befria en anläggning för förbränning av farligt avfall utifrån dess syfte, eftersom energiproduktion alltid sker.

Skälen för regeringens bedömning: Några särskilda regler för att undanta farligt avfall från beskattning behövs inte, mot bakgrund av hur det skattepliktiga avfallet avgränsas i regeringens förslag, se avsnitt 6.2 och författningskommentaren till 2 kap. 4 a § lagen (1994:1776) om skatt på energi, avsnitt 9.

6.9 Beskattningsförfarandet

Regeringens förslag: En bestämmelse skall införas i skattebetalningslagen (1997:483) om registrering av den som är skattskyldig för förbränning av fossilt kol i visst hushållsavfall.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig i detta avseende.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen delar utredningens bedömning att beskattningsförfarandet för punktskatter skall gälla även för förbränning av avfall. En bestämmelse om registrering av den som är skattskyldig för förbränning av fossilt kol i visst hushållsavfall bör därför införas i 3 kap. 1 § 7 h skattebetalningslagen (1997:483).

6.10 Vissa andra ekonomiska styrmedel

6.10.1 Handel med utsläppsrätter och koldioxidskatt

Regeringens övergripande princip är att styrningen mot minskade koldioxidutsläpp för de anläggningar som omfattas av utsläppshandeln skall ske genom handelssystemet. Därför har regeringen i budgetpropositionen (prop. 2005/06:1 s. 138 ff.) för 2006 föreslagit att koldioxidskatten helt skall slopas för bränslen som förbrukas i industrianläggningar som omfattas av handelssystemet. Koldioxidskatten föreslås även slopas helt för bränslen som förbrukas i högeffektiva kraftvärmeanläggningar som ingår i handelssystemet. Koldioxidskatten för bränslen som förbrukas i övriga anläggningar i energisektorn inom handelssystemet föreslås till en början sättas ned med 13 öre/kg koldioxid. Riksdagen har i november 2005 uttalat att kommissionens godkännande av åtgärderna bör avvaktas innan riksdagen behandlar förslagen. Regeringens förslag har därför överlämnats till Skatteutskottet för fortsatt beredning (bet. 2005/06:FiU1 s. 36).

6.10.2 Elcertifikat och hushållsavfall

I lagrådsremissen den 23 februari 2006 En fortsatt utveckling och effektivisering av elcertifikatsystemet anför regeringen bl.a. följande (s. 31 f.). Vilka biobränslen som berättigar till elcertifikat regleras i förordningen (2003:120) om elcertifikat, bl.a. anges specifikt vilka biobränslen, grödor, biogas, bi- och restprodukter och avfall som kommer i fråga. Regeringen avser bl.a. att förtydliga vilka former av biomassa som skall berättiga till elcertifikat. Behovet av ett förtydligande vad gäller certifikattilldelning vid förbränning av avfall bekräftas av Länsrättens i Stockholm län dom den 29 december 2004 i mål nr 15609-04.

Avsikten vid elcertifikatsystemets införande var att förordningen om elcertifikat inte skall omfatta den del av blandat hushållsavfall som består av biologiskt material. Skälet till detta är att det inte bedöms föreligga något stödbehov. Ett sådant stöd skulle dessutom ge fel signaler när målsättningen är att öka materialåtervinning och biologisk behandling. Regeringen avser därför ändra förordningen om elcertifikat i syfte att förtydliga att biomassa i blandat hushållsavfall inte skall omfattas av elcertifikatsystemet.

7 Skatt på gödselmedel och bekämpningsmedel

7.1 Skattskyldigheten och skattskyldighetens inträde

Regeringens förslag: Bestämmelserna i lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel och i lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel skall kompletteras så att även den som i Sverige tar emot gödselmedel eller bekämpningsmedel för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet blir skattskyldig. Skattskyldigheten skall inträda när medlet förs in till Sverige. Ändringarna skall träda i kraft den 1 januari 2007.

Utredningens förslag: Stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Sundsvall* har inget att erinra mot förslaget. *Länsrätten i Dalarnas län* anser att genom de föreslagna tilläggen i lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel, LSB, och lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel, LSG, får lagtexten erforderlig precision beträffande kretsen av skattskyldiga. *Riksskatteverket* (numera Skatteverket) tillstyrker de föreslagna författningsändringarna och välkomnar förslaget att den som tar emot gödselmedel respektive bekämpningsmedel kan bli skattskyldig. Genom denna komplettering undviks tveksamheter avseende skattskyldighet för köpare av gödselmedel respektive bekämpningsmedel från annat EU-land då köparen inte själv ombesörjt införseln. *Svenska kommunalarbetsförbundet* anför att det är viktigt att alla gråzoner uppmärksammas när skatten tas ut. Risker finns för att parallell import inte uppmärksammas. Det gäller såväl handelsgödsel som bekämpningsmedel. I gränsområden till Danmark finns risk att främst bekämpningsmedel kan föras över gränsen av användare om det för den enskilde kan bli ekonomiskt mer fördelaktigt. Det är känt att

så varit fallet för i Sverige förbjudna preparat som varit godkända i Danmark.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 4 § lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel, LSG, är den skattskyldig till gödselmedelsskatt som 1. godkänts som lagerhållare enligt 4 a §, 2. i annat fall än som avses i 1, yrkesmässigt tillverkar gödselmedel, och 3. i annat fall än som avses i 1, för in gödselmedel till Sverige för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet.

Skatteverket har i ett antal fall funnit att svenska köpare har köpt gödselmedel från utländska företag som inte haft fast driftställe, filial eller representant i Sverige. Gödselmedlet har levererats "fritt gården". Skatteverket har i dessa fall fattat beslut om att påföra köparna av gödselmedlet skatt. Besluten har i flera fall överklagats, varvid Länsrätten i Dalarnas län har bifallit klagandens talan. Länsrättens beslut har i korthet motiverats med att begreppet "införa" inte kan tolkas så extensivt som Skatteverket gjort, varvid klaganden inte ansetts som skattskyldig enligt LSG. Länsrättens beslut har överklagats av Skatteverket till Kammarrätten i Sundsvall som inte meddelat prövningstillstånd.

För att tveksamhet inte skall uppkomma om vem som är skattskyldig i en situation som den ovan beskrivna, har HOBS-utredningen föreslagit att 4 § första stycket 3. LSG kompletteras på så sätt att den blir skattskyldig till gödselmedelsskatt som under angivna förutsättningar till Sverige för in eller i Sverige *tar emot* gödselmedel för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet. Utredningen konstaterar att sådana bestämmelser även finns i andra lagar om punktskatter, t.ex. i 9 § första stycket 5 lagen (1994:1563) om tobaksskatt, 8 § första stycket 5 lagen (1994:1564) om alkoholskatt och 4 kap. 1 § 5 lagen (1994:1776) om skatt på energi. Skattskyldigheten föreslås, på samma sätt som i nämnda lagar, inträda när gödselmedlet förs in till Sverige.

I fråga om skattskyldigheten anser HOBS-utredningen att det bör övervägas att i LSB, på samma sätt som i LSG, införa en ny kategori skattskyldiga, nämligen godkända lagerhållare. Detta skulle medföra förbättrade kontrollmöjligheter för beskattningsmyndigheten. Utredningen konstaterar dock att ett närmare övervägande av denna fråga faller utanför ramen för utredningens uppgift.

Enligt 4 § LSB avses med skattskyldig 1. den som inom landet yrkesmässigt tillverkar bekämpningsmedel, och 2. den som för in bekämpningsmedel till landet för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet. Utredningen konstaterar att problemet med införsel "fritt gården" är detsamma vid införsel av bekämpningsmedel. Utredningen föreslår därför att också 4 § 2 LSB kompletteras på så sätt att även den som i Sverige *tar emot* bekämpningsmedel för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet kan bli skattskyldig till bekämpningsmedelsskatt. Skattskyldigheten föreslås även i detta fall inträda när bekämpningsmedlet förs in till Sverige.

Regeringen delar HOBS-utredningens uppfattning om behovet av att komplettera bestämmelserna om skattskyldigheten och dess inträde i LSG och LSB på det sätt som utredningen föreslagit. Regeringen föreslår därför att även den som från ett annat land tar emot gödselmedel eller

bekämpningsmedel för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet skall vara skattskyldig. Skattskyldigheten föreslås inträda när medlet *förs in* till Sverige. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2007. Förslagen medför ändringar i 4 § LSG och i 4 och 5 §§ LSB. Huruvida reglerna om godkänd lagerhållare i LSG bör införas även i LSB får övervägas vidare.

7.2 Ändrad deklarationstid för skatt på gödselmedel i vissa fall

Regeringens förslag: Deklarations- och betalningstiden för skatt på gödselmedel skall förkortas från 25 till 5 dagar då deklaration för denna skatt skall lämnas för skattepliktig händelse. Ändringen skall träda i kraft den 1 januari 2007.

Utredningens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Sundsvall* och *Länsrätten i Dalarnas län* har inget att erinra mot förslaget. *Skatteverket* tillstyrker den föreslagna författningsändringen och välkomnar förslaget att skattepliktiga händelser avseende skatt på gödselmedel skall redovisas inom fem dagar. Förslaget leder enligt verkets uppfattning till att kontrollmöjligheterna ökar. *Industrin för Växt- och Träskyddsmedel (IVT)* anser att utredningens förslag om att förkorta deklarations- och betalningstiden skulle innebära en ytterligare betungande administration för medlemsföretagen.

Skälen för regeringens förslag: Förfarandet för beskattningen av punktskatter, däribland skatten på gödselmedel och skatten på bekämpningsmedel, regleras i skattebetalningslagen (1997:483), SBL. Skyldigheten att lämna deklaration regleras i 10 kap. SBL. Punktskatterna skall redovisas i en särskild punktskattedeklaration. Den som är skattskyldig enligt 4 § LSB och enligt 4 § första stycket 1 LSG skall enligt 10 kap.13 § SBL lämna en skattedeklaration för varje redovisningsperiod. En redovisningsperiod omfattar normalt en kalendermånad. Den som är skattskyldig enligt 4 § första stycket 2 eller 3 LSG skall enligt 10 kap. 32 b § SBL redovisa skatten i en särskild skattedeklaration för varje skattepliktig händelse. Sådana skattskyldiga benämns händelseskattskyldiga. Deklarationen skall lämnas senast 25 dagar efter den skattepliktiga händelsen.

HOBS-utredningen anför att det har framkommit att den förhållandevis långa tiden mellan den skattepliktiga händelsen och när den särskilda skattedeklarationen skall lämnas in utgör ett särskilt kontrollproblem för skatteförvaltningen. Att tidigarelägga deklarationstidpunkten för händelseskattskyldiga enligt LSG skulle enligt utredningen medföra en förbättring av kontrollmöjligheten för skatteförvaltningen. Utredningen föreslår därför att den särskilda deklarationen för skatt på gödselmedel skall lämnas in senast fem dagar efter den skattepliktiga händelsen.

Utredningen anser också att det bör övervägas att låta reglerna om deklarationstidpunkt för händelseskattskyldiga även omfatta skattskyldiga till bekämpningsmedelsskatt i motsvarande situationer. Utredningen anser dock att denna fråga inte bör prövas innan ställning tas till om en

ny kategori skattskyldiga skall införas i LSB, nämligen godkända lagerhållare.

Regeringen delar uppfattningen att förslaget om förkortad deklARATIONSTID för skattepliktiga händelser avseende skatt på gödselmedel skulle medföra en förbättring av kontrollmöjligheten för Skatteverket. Den övervägande delen av de skattskyldiga tillhör inte kategorin händelse-skattskyldiga och kommer inte att beröras av en sådan ändring. Regeringen delar därför inte de farhågor som *IVT* har framfört.

Regeringen föreslår att tiden för den som är skattskyldig enligt 4 § första stycket 2 eller 3 LSG att lämna in en särskild skattedeklaration förkortas så att deklARATIONEN skall lämnas in senast fem dagar efter den skattepliktiga händelsen. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2007. Förslaget innebär ändringar i 10 kap. 32 a och 32 b §§ SBL. Något motsvarande förslag beträffande skatten på bekämpningsmedel lämnas inte innan ställning har tagits till om kategorin godkända lagerhållare bör införas i LSB.

8 Konsekvenser och ikraftträdande

8.1 Avfallsförbränningsskattens konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslaget kommer att ha positiva effekter när det gäller uppnåendet av de avfalls-, klimat- och energipolitiska målen. De skattskyldiga som driver förbränningsanläggningarna kommer att övervältra skatten på kommunerna som i sin tur övervältrar den på fastighetsägarna genom de kommunala renhållningsavgifterna. Avgifterna ökar med mellan 30–400 kronor per hushåll och år. De allmänna förvaltningsdomstolarna påverkas endast marginellt av förslaget. Skatteverkets arbetsbörda ökar något. Såväl domstolarnas som Skatteverkets eventuellt ökade arbetsbörda skall hanteras inom befintliga anslagsramar. De periodiserade offentligfinansiella intäkterna för offentlig sektor beräknas preliminärt till 255 miljoner kronor år 2006 (räknat från den 1 juli).

Utredningens bedömning: Överensstämmer delvis med regeringens.

Remissinstanserna: *Statskontoret* finner att effekten på materialåtervinningen är tämligen blygsam och att analyserna är förknippade med betydande osäkerheter. *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Jönköpings kommun*, *Kungliga Tekniska Högskolan (KTH)*, *Luleå kommun*, *Svensk Energi*, *Svensk Fjärrvärme*, *Svenska Renhållningsverksföreningen (RVF)* och *AB Fortum Värme Holding AB* (Fortum) anser att förslagets styrning mot kraftvärme kan ge upphov till oönskade transporter. Fortum menar dock att även med sådana transporter uppkommer en ökad elproduktion och därmed totalt sett rimliga effekter. *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Malmö kommun*, *Lycksele kommun*, *Söderenergi AB*, *Huddinge kommun* och *Botkyrka kommun* och *RVF* påpekar i olika uppskattningar att förslaget kommer att ge hushållen ökade kostnader med mellan 30–400 kronor per år, höjda renhållningsavgifter med 15–30 procent eller att fjärrvärmepriset kommer att öka med tio procent. *Konsumentverket*

menar att det saknas en tillräckligt utförlig analys av utfallet från hushållens perspektiv. KTH bedömer att skatten inte torde ha märkbar betydelse för Sveriges koldioxidbalans. *Lunds tekniska Högskola* anser att skatten ger en alltför svag styrning mot materialåtervinning, men ändå kan motiveras då det fossila materialet bör beskattas ur koldioxidsynpunkt. *Norrköpings kommun* och *Ragn-Sells AB* menar att schablonmetoden riskerar att befästa rådande förhållanden snarare än att styra mot ökad materialåtervinning. *Chalmers tekniska högskola* framhåller att ökad materialåtervinning av plastavfall från hushåll inte ger några stora miljövinster, eftersom produkterna blir förorenade och får låg kvalitet. *Boverket* yttrar att skatten för att undvika trovärdighetsproblem bör innebära att hushållen har möjlighet att undgå det mesta av ökningen av renhållningsavgiften genom att öka sin sortering. *Göteborgs kommun* och RVF menar i huvudsak att det är otydligt hur en framgångsrik utsortering får effekt på skatten. Kommunen anser också att det är ovisst hur hänsyn tas till lokalt visade minskningar av det fossila innehållet. *Luleå kommun* menar att skatten kommer att innebära kapitalförstöring när det gäller befintliga hetvattenanläggningar. *Sydvästra Skånes Avfalls AB* och RVF anser att matavfallsmålet motverkas. *Tekniska Verken i Linköping* och RVF anser att det inte är givet att ersättningsbränslet kommer att vara biologiskt och *Tekniska Verken* menar att det i ett europeiskt och globalt perspektiv är fossila bränslen som ersätter de materialåtervunna fraktionerna.

Skälen för regeringens bedömning

Inledning

Regeringen har tidigare framhållit att det finns skäl att tro att effekterna av den s.k. energiskattemodellen till övervägande del är positiva (se avsnitt 5.4). Denna bedömning kvarstår för regeringens modifierade förslag där enbart fossilt kol i visst hushållsavfall beskattas. I bedömningen har beaktats att det som Statskontoret framhåller finns viss osäkerhet kring styrmedlets funktion. Även den ytterligare osäkerhet som tillkommer genom att den ursprungliga konsekvensbedömningen är mer indirekt tillämplig på regeringens förslag har vägts in. Regeringen anser dock att den återstående osäkerheten får anses godtagbar mot bakgrund av de förväntade positiva effekterna, att förbränningskattens tillämpningsområde minskats och att skattens effekter kommer att utvärderas.

Miljökonsekvenser m.m.

När det gäller de avfallspolitiska målen kan konstateras att skatten oavsett nivå innebär viss styrning. Förbränningen av hushållsavfall blir dyrare genom högre mottagningsavgifter på förbränningsanläggningarna. Detta ger dels ett incitament för kommunen att minska sådant avfall genom utsortering, dels en förbättrad konkurrenssituation för alternativa behandlingsmetoder. Kostnaden för utsortering bedöms ligga i nivå med den skattekostnad som gäller för förbränning av hushållsavfall i värmeverk. Hushållsavfall utgörs till stor del av lätt nedbrytbart organiskt avfall

(matavfall), varför utsorteringen i denna del emellertid är beroende av tillgång till komposterings- eller rötningsanläggningar. Skatten kommer dock sannolikt att påskynda utbyggnaden av sådana anläggningar. Regeringen delar därmed inte Sydvästra Skånes Avfalls AB och RVF:s uppfattning att en förbränningsskatt kan komma att motverka målet om återvinning av matavfall genom biologisk behandling.

Inriktningen på materialåtervinningen blir delvis en annan med regeringens förslag jämfört med utredningens. Schablonbeskattningen gör att utsorteringen framför allt handlar om att minska mängden avfall som förbränns. Ett naturligt led häri kan vara att kommunerna genom informationsinsatser ökar kommuninvånarnas utsortering av sådant avfall som omfattas av producentansvar. Regeringen kan därför inte instämma i Ragn-Sells AB och Norrköpings kommuns uppfattning att en schablonmetod riskerar att befästa rådande förhållanden. Samtidigt kvarstår en styrning för fossila fraktioner, eftersom en kommun för att minska avfallsmängden kommer att eftersträva att allt som går att återvinna sorteras ut. Regeringens förslag torde i själva verket ha den positiva följden att företrädesvis plast som lämpar sig för återvinning utsorteras, i stället för all plast oavsett lämplighet. Härigenom tas också hänsyn till vad Chalmers tekniska högskola anfört om den låga kvaliteten på plastavfall från hushåll. Slutligen instämmer regeringen i Lunds tekniska högskolas bedömning att eventuella svagheter i styrningen mot materialåtervinning åtminstone delvis kan uppvägas av förslaget koldioxidbeskattning.

Utredningen menade att ett införande av energiskattmodellen skulle leda till en ökad utsortering med ca fyra procent, dvs. ca 200 000 ton av de samlade årliga avfallsmängderna. En minskad förbränning av avfall leder även till en minskad deponering av aska m.m., vilken utredningen uppskattade till omkring 40 000 ton. Någon mer konkret uppskattning av minskningarna som följer av regeringens modifierade förslag i dessa båda avseenden är inte möjlig.

Materialåtervinning leder ofta till en minskad energianvändning jämfört med förbränning. Enligt utredningen är det i första hand användningen av fossila icke förnybara bränslen som minskar. RVF och Tekniska Verken i Linköping har anmärkt att det inte är givet att ersättningsbränslena kommer att vara biologiska. Regeringen ser dock i nuläget ingen anledning att ifrågasätta utredningens bedömning.

I ett klimatpolitiskt hänseende sker utsläppsreduktioner både genom att ökningen av förbränningen minskar och att den på sikt styrs mot kraftvärmeproduktion. Detta bedöms vara förslaget största miljövinst. Det är dock svårt att uppskatta hur mycket mindre regeringens förslag reducerar koldioxidutsläppen än utredningens överslag om reduktioner på ca 65 000 ton från plastförbränning. KTH menar att skatten inte torde ha märkbar betydelse för Sveriges koldioxidbalans. Enligt regeringens mening är detta dock en fråga som tidigast bör besvaras efter en utvärdering av förbränningsskattens första steg. Det saknas möjlighet bedöma utsläppsminskningen vid förbränningen av andra material, eftersom någon sådan uppskattning inte gjordes av utredningen. Andra utsläpp än koldioxid förekommer i så små mängder vid avfallsförbränning att de saknar miljörelevans i detta sammanhang.

Uppfyllandet av de energipolitiska målen är avhängigt en ökad kraftvärmeproduktion. Regeringens förslag innebär en tydlig styrning mot högeffektiv kraftvärme. Samtidigt undviks onödiga tröskeffekter och ekonomiska kostnader. Det kommer dock troligen att ta förhållandevis lång tid att styra förbränningen från värmeverk till kraftvärmeverk, eftersom det förutsätter en ombyggnad eller utbyggnad av kapacitet. Hur mycket hushållsavfallet kommer att styras mot kraftvärmeproduktion i nuläget och vart beror på lokala förhållanden och transportavstånd. Samtidigt är kapaciteten i kraftvärmeverken begränsad, varför förmodligen endast mindre mängder kommer att förflyttas inom överskådlig tid. Annorlunda uttryckt anser regeringen det mindre sannolikt, i motsats till ett antal remissinstanser, att ökade transporter till följd av skatten kommer att vara ett problem.

Förbränningskapaciteten förväntas år 2008 uppgå till 5,1 miljoner ton per år, vilket kan jämföras med 2003 års kapacitet om drygt 3,1 miljoner ton. Kapaciteten anpassas till deponiförbuden, men bedöms även vara tillräcklig vid ett införande av avfallsförbränningsskatten. På längre sikt kommer förbränningskapacitet sannolikt också att frigöras i takt med att skatten delvis medför en övergång till andra behandlingsmetoder.

Avfallsförbränningsanläggningar, kommuner och hushåll

De avfallsförbränningsanläggningar som tar emot hushållsavfall kommer sannolikt att höja mottagningsavgifterna för att täcka de ökade skattekostnaderna. Företagen kommer emellertid i stor utsträckning att övervältra skatten på avfallslämnarna. Skattens administration kan inte anses vara någon tung börda för de företag som bedriver verksamhet på dessa anläggningar. De är större företag med befintliga rutiner för inrapportering av skatt. Övergången från effektivitetsmåtstocken konstruktivt högsta möjliga värde till momentant värde kan inte heller anses utgöra någon större administrativ börda mot bakgrund av kraftvärmeproducenternas redovisningsrutiner.

Kommunerna kommer att drabbas av de höjda mottagningsavgifterna för hushållsavfall. Detta kommer i sin tur att påverka renhållningsavgifterna som fastställs av kommunen och som tas ut av fastighetsägarna. Renhållningsavgifterna förväntas öka med 3–27 procent, om kommunen inte verkar för att minska avfallsmängden som förbränns. Kostnadsökningarna för hushållen uppgår till 30–400 kronor per hushåll och år. Dessa uppskattningar är i linje med ett antal remissinstansers bedömningar. En ökning av fjärrvärmepriset är dock mindre sannolikt, eftersom förbränningsanläggningarna troligen övervältrar skatten på avfallslämnarna.

Boverket anför att skattens trovärdighet sammanhänger med att hushållen kan undgå det mesta av ökningen av renhållningsavgiften genom att öka sin utsortering. Regeringen delar bedömningen att det är viktigt att en ökad utsortering premieras. En sådan möjlighet finns också genom att minska mängden skattepliktigt avfall som förbränns genom ökad utsortering bl.a. via producentansvarssystemen och biologisk behandling. Eftersom renhållningsavgifterna bygger på den kommunala självkostnadsprincipen skall minskade förbränningskostnader också återspeglas i dessa. Vidare torde det med tanke på de aktuella beloppens storlek inte

finnas någon större risk att hushållen hanterar avfallet utanför systemen i syfte att undvika skattens följder. Mot den beskrivna bakgrunden finner regeringen, till skillnad från Konsumentverket, att det finns en tillräckligt utförlig analys i fråga om hushållens perspektiv.

8.2 Offentlig finansiella effekter

Skatteintäkter

De offentligfinansiella effekterna har beräknats med utgångspunkt från att skattesatsen för år 2006 blir 3524 kronor per ton fossilt kol (150 kronor per ton i energiskatt och 3 374 kronor per ton i koldioxidskatt). Det motsvarar 444 kronor per ton hushållsavfall vid den föreslagna schablonen om 12,6 viktprocent fossilt kol. Vidare föreslås koldioxidskattelättnad i kraftvärmeproduktion för andelen bränsle som förbränns vid framställning av värme, beroende på elverkningsgrad. För befrielse med 79 procent krävs en elverkningsgrad om 15 procent. Om elverkningsgraden är lägre minskar befrielsen successivt för att vid nivån 5 procent uppgå till 19 procent. Under denna nivå medges ingen befrielse. När det gäller energiskatten medges full befrielse för en elverkningsgrad om minst 5 procent. Andelen bränsle som förbränns för framställning av skattepliktig el i kraftvärmeproduktion befrias fullständigt från energi- och koldioxidskatt. En viss del av leveranserna från värmeproduktion antas dessutom ske till tillverkningsindustrin med återbetalning av skatten till avfallsförbrännaren med 100 procent av energiskatten och med 79 procent av koldioxidskatten. Mängden hushållsavfall till förbränning år 2004 var 2 001 720 ton (varav 57 430 ton var importerat hushållsavfall). Det antas att 50 procent av volymen förbränns i kraftvärmeproduktion med en elverkningsgrad som inte understiger 15 procent år 2006, medan 10 procent av hushållsavfallet förbränns med mellan 5–15 procent i elverkningsgrad. Av hushållsavfallet förbränns 40 procent med enbart värmeproduktion (eller med en elverkningsgrad under 5 procent).

Utifrån föreslagna skatteregler och ovan redovisade avfallsmängder beräknas bruttointäkterna bli cirka 410 miljoner kronor (helår). Det antas att avfallsförbrännarna övervältrar skattebördan via höjningar av mottagningsavgiften till kommunerna. Kommunerna övervältrar i sin tur skattebördan via höjda renhållningsavgifter till hushållen. Vid höjning av renhållningsavgifterna ökar även momsintäkterna. Vid beräkning av nettointäkter tas hänsyn till de ökade momsintäkterna, men även att höjningen av renhållningsavgifterna leder till ökat konsumentprisindex (KPI). Detta påverkar sedan med en viss fördröjning både inkomstskatteskalor och de offentliga utgifterna via KPI-beroende transfereringar. De periodiserade offentligfinansiella intäkterna för offentlig sektor beräknas preliminärt till 255 miljoner kronor år 2006 (räknat från den 1 juli) och 440 miljoner kronor år 2007 och 440 miljoner kronor år 2008.

I beräkningarna av de periodiserade nettointäkterna tas inte hänsyn till effekter på skatteintäkterna som följd av ökad materialåtervinning. Det tas inte heller hänsyn till att mängden hushållsavfall till förbränning ökar

något varje år. Beräkningen baseras på avfallsstatistik för år 2004 och vid ikraftträdandet har sannolikt förbränningen ökat något och därmed också skattebasen. Effekten av ökad materialåtervinning antas i beräkningen dämpa den ökade mängden hushållsavfall till förbränning.

Effekten av övriga förslag bedöms bli marginell.

Skatteverket

En schablonbeskattning har stora administrativa fördelar. Skatteverkets kostnader för administration och kontroll av de föreslagna ändringarna i lagen (1994:1776) om skatt på energi beräknas uppgå till 1 150 000–1 600 000 kronor per år. Beräkningen grundar sig på förutsättningarna att det finns ca 30 skattskyldiga, i stället för de 100 som utredningen utgick från, nya uppgifter från Skatteverket samt att deklaration sker månadsvis. Härtill kommer en investeringskostnad om 1 100 000–1 500 000 kronor för utveckling av nödvändigt datastöd. Skatteverkets något ökade arbetsbörda och kostnader skall hanteras inom befintliga anslagsramar.

De föreslagna ändringarna i lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel och i lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel bedöms inte medföra någon ökad arbetsbörda eller några ökade kostnader för Skatteverket.

De allmänna förvaltningsdomstolarna

För de allmänna förvaltningsdomstolarna förutses endast en marginellt ökad måltillströmning på grund av förbränningsskatten, eftersom lagen (1994:1776) om skatt på energi är ett existerande regelverk och att det endast handlar om att skattebelägga ytterligare ett bränsle. De skattskyldiga är inte heller fler än ett 30-tal. Domstolarnas eventuellt ökade arbetsbörda skall hanteras inom befintliga anslagsramar.

De föreslagna ändringarna i lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel och i lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel bedöms inte medföra någon ökad arbetsbörda för domstolarna.

8.3 Ikraftträdande

Regeringens förslag: De föreslagna reglerna i lagen (1994:1776) om skatt på energi och ändringen i 3 kap. 1 § skattebetalningslagen (1997:483), SBL, skall träda i kraft den 1 juli 2006. De föreslagna ändringarna i lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel, i lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel och i 10 kap. 32 a och 32 b §§ SBL skall träda i kraft den 1 januari 2007.

Utredningens förslag: En förbränningsskatt införs den 1 januari 2007. Regeringens förslag innebär att skatten träder i kraft sex månader tidigare, men då på ett mer begränsat område.

Remissinstanserna: *Svenska Renhållningsverksföreningen* (RVF) anför att ikraftträdandet måste anpassas till eldningssäsongerna. *Tekniska*

Verken i Linköping anser att skattens införande måste ske mellan eldningssäsongerna vid ett halvårsskifte.

Skälen för regeringens förslag

Beskattning av visst hushållsavfall som förbränns

Utredningens val av ikraftträdandetidpunkt var i hög grad bestämd av att förslaget innehöll sådana inslag att en statsstödsprövning bedömdes erforderlig. Som framgår av avsnitt 3 bedömer regeringen dock inte så vara fallet med det förslag som nu läggs fram. Mot denna bakgrund och då det av miljöstyrningsskäl är angeläget att införa förbränningsskattens första steg bör lagändringen träda i kraft den 1 juli 2006. Denna tidpunkt uppfyller även RVF:s och Tekniska Verkens i Linköpings önskemål om att ikraftträdandet skall ske vid ett halvårsskifte. RVF har dock vid underhandskontakter framhållit att även om ett ikraftträdande vid ett halvårsskifte allmänt sett är att föredra så skapar det snabba ikraftträdandet problem.

Kommunerna förväntas övervältra de ökade mottagningskostnaderna som förbränningsskatten orsakar på fastighetsägarna. Kommunerna kan fatta beslut som ändrar taxan för renhållningsavgiften enligt 27 kap. 6 § miljöbalken och därmed anpassa avgifterna till förbränningsskattens införande. Det bör dock noteras att taxan inte kan fastställas för förlupen tid. Härvid bör också noteras att förbränningsskatten aviserades i budgetpropositionen för år 2006. Några större mängder skattepliktigt hushållsavfall torde inte finnas lagrat på förbränningsanläggningarna den 1 juli 2006.

Skatt på gödselmedel och bekämpningsmedel

Såsom anförts i avsnitt 7.1 och 7.2 föreslås ändringarna i lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel, i lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel och i 10 kap 32 a och 32 b §§ skattebetalningslagen (1997:483) träda i kraft den 1 januari 2007.

9 Författningskommentar

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

1 kap.

2 §

Paragrafens *första stycke* kompletteras med hänvisningar till det nya skattepliktiga bränslet i 2 kap. 4 a §. Energiskatt och koldioxidskatt skall därmed betalas för bränslet.

2 kap.

4 §

I paragrafens *första* stycke införs en hänvisning till 2 kap. 1 a §. Ändringen åtgärdar ett förbiseende i det tidigare lagstiftningsarbetet avseende råttallolja.

4 a §

Paragrafen är ny. I *första stycket* definieras det skattepliktiga hushållsavfallet. Avfallet behandlas i avsnitt 6.2.

Föreskrifter om producentansvar finns i förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper, förordningen (1994:1236) om producentansvar för däck, förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar, förordningen (1997:788) om producentansvar för bilar, förordning (2000:208) om producentansvar för glödlampor och vissa belysningsarmaturer och förordningen (2005:209) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter.

Ett exempel på icke skattepliktigt avfall är fossilt kol i sådant som återstår efter en industriell bearbetning av hushållsavfall som omfattas av producentansvar. Exempelvis utgör det s.k. rejekt som uppkommer vid återvinningen av plastbelagd kartong ett icke skattepliktigt processavfall, även om det förbrukas för uppvärmning.

Fossilt kol i farligt avfall ingår inte heller som huvudregel i det skattepliktiga hushållsavfallet. Kommunens ansvar för sådant avfall regleras inte i 15 kap. 8 § miljöbalken utan i en annan författning, 21 a § avfallsförordningen (2001:1063). Detsamma gäller exempelvis kommunens ansvar för hantering av batterier, eftersom detta regleras i 8 § förordningen (1997:645) om batterier. Risken för att det skulle finnas icke utsorterat farligt hushållsavfall, och som av den anledningen skulle bli skattepliktigt, är dessutom mycket liten. Farligt avfall får i själva verket inte blandas med andra slags avfall (21 § avfallsförordningen).

När det gäller skattepliktigt avfall som förs in till Sverige från andra länder handlar det med viss förenkling om fossilt kol i osorterat hushållsavfall.

I *andra stycket* finns en bestämmelse om att hushållsavfallets innehåll av fossilt kol schablonmässigt skall fastställas till 12,6 viktprocent.

I paragrafens *tredje stycke* anges skattesatserna för energi- och koldioxidskatt.

8 §

I andra stycket punkten 1 tas hänvisningen till 4 kap. 12 a § första stycket 3 a eller b bort. I 4 a kap.12 a § regleras skattskyldigheten för andra bränslen än som avses i 1 kap. 3 a § LSE. De oljeprodukter som enligt 2 kap. 1 § 3 a förses med märkämmen – och alltså omfattas av regleringen i 2 kap. 8 § andra stycket – utgörs dock av bränslen som avses i 1 kap. 3 a §. Vem som vid vissa fall av import är skattskyldig för dessa bränslen regleras i 4 kap. 1 b §. Anledning saknas därför att i förevarande paragraf hänvisa till import av någon som är skattskyldig enligt 4 kap. 12 a § och denna hänvisning synes ha tillkommit på grund av förbiseende vid tidigare lagstiftningsarbete. Genom ändringen åtgärdas detta förbiseende.

10 §

Genom ett tillägg i *första stycket* åstadkoms att indexuppräknings skall gälla även för det nya bränslet som anges i 2 kap. 4 a §.

11 §

Bestämmelsen i *första stycket andra punkten* har på samma vis som 6 a kap. 3 § anpassats till kraftvärmedirektivets (2004/8/EG) terminologi, se vidare avsnitt 6.7.

4 kap.

12 §

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

13 §

Paragrafen är ny. Den motsvarar dock en i sak oförändrad, men omnumrerad 12 a §. Skälet till omnumreringen är att förekomsten av 12 a och 12 b §§ omöjliggör ett infogande av en ny paragraf mellan dem. Eftersom 12 b § behandlar institutet lagerhållare och inte skattskyldighet bör den paragrafen även fortsättningsvis vara placerad sist i 4 kap.

14 §

Paragrafen är ny. Häri föreskrivs skattskyldigheten för den som förbrukar fossilt kol i visst hushållsavfall för uppvärmning. Att skattskyldigheten förutsätter förbrukning för uppvärmning följer av hänvisningen till 2 kap. 4 a §. I den paragrafens första stycke framgår att en sådan användning är en förutsättning för att skatt över huvud taget skall betalas. Avfallets användning som bränsle är således avgörande för såväl vem som är att betrakta som skattskyldig, men också för när skattskyldigheten inträder enligt 5 kap. 4 a §.

15 §

Paragrafen är ny. Till sitt innehåll motsvarar den dock en i sak oförändrad 12 b §, som omnumrerats till 15 §. Se kommentaren till 13 § ovan.

5 kap.

2 §

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

4 a §

I paragrafen, som är ny, anges när skattskyldigheten inträder för den som förbränner visst hushållsavfall.

6 a kap.

1 §

I *sjunde punkten* har i förtydligande syfte ordet ”vid” ersatts med ”för”. Vidare har punkten – som en konsekvens av de ändringar som vidtagits i 6 a kap. 3 § – frikopplats från sistnämnda bestämmelse och avser bara skattebefrielse vid elproduktion när värmen inte nyttiggörs.

3 §

Av *första stycket* följer att 3 § självständigt reglerar skattebefrielse vid kraftvärmeproduktion, dvs. vid samtidig produktion av värme och skattepliktig elektrisk kraft i en och samma process och där den värme som uppkommer nyttiggörs. I *första stycket första punkten* anges den skattebefrielse som medges för det bränsle som förbrukas vid framställning av värme. *Första stycket andra punkten* reglerar på motsvarande sätt skattebefrielse vid framställning av skattepliktig elektrisk kraft. Procentsatserna för skattebefrielse är oförändrade.

I *andra stycket* anges *dels* förutsättningarna för full skattebefrielse enligt första stycket 1, *dels* förutsättningarna för successiv befrielse. För maximal skattebefrielse enligt första stycket 1 krävs en elverkningsgrad om minst 15 procent. Elverkningsgraden avser den momentana effektiviteten och inte en konstruktivt högsta möjliga effektivitet. I stycket regleras också förutsättningarna för skattebefrielse vid en elverkningsgrad mellan 15 och minst 5 procent. Härvid gäller att skattebefrielse från koldioxidskatt skall sänkas med sex procentenheter för varje procentenhet som elverkningsgraden understiger 15 procent. Detta innebär att en elverkningsgrad om nio procent ger en skattebefrielse från koldioxidskatt med 43 procent ($79 - 6 \times 6$). Av punktens sista mening framgår slutligen att full befrielse från energiskatt för bränsle som förbrukats för värmeframställning medges för en elverkningsgrad om minst fem procent.

Bestämmelsen i *tredje stycket* rör råttallolja och motsvarar tidigare första stycket andra meningen. Ändringarna i bestämmelsen är av redaktionell karaktär.

Bestämmelsen i *fjärde stycket* rör fördelningen av bränslet på framställning av värme respektive elektrisk kraft. Bestämmelsen har i oförändrat skick flyttats från tidigare första stycket tredje–femte meningarna.

I *femte stycket* återfinns den bestämmelse om bränslen som förbrukas för framställning av ånga eller hetvatten som tappas av för ångturbinen eller annan utrustning för utvinning av mekanisk energi, som tidigare fanns i andra stycket. I och med att det i 3 § inte längre finns någon hänvisning till 1 § 7, anges nu direkt i 3 § den inskränkningen att paragrafens skattelättnader inte medges för bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b, dvs. omärkt olja.

4 §

Bestämmelsen innebär en utvidgning av skattebefrielsen enligt 1 § 7 i vissa fall. Eftersom 1 § 7 nu begränsas till att endast avse framställning av skattepliktig elektrisk kraft när värmen inte nyttiggörs, saknas behov av motsvarande begränsning i denna paragraf.

5 §

Som en följdändring av att 3 § nu självständigt, utan koppling till 1 §, reglerar bestämmelserna för beskattning av bränslen vid kraftvärmeproduktion, har en hänvisning till 3 § femte stycket lagts till i 5 §. Para-

grafens innebörd är att den begränsningen av skattelättnaderna i 3 § till att inte gälla för bensin och omärkt olja, också gäller för andra produkter som beskattas på samma sätt som dessa.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Bestämmelsen i *punkten 2* innebär att någon uppräknings enligt 2 kap. 10 § inte skall ske för skattebelopp som anges i 2 kap. 4 a § för kalenderåret 2006. Något annat är inte heller möjligt eftersom regeringen före november månads utgång år 2005 hade att fastställa de omräknade skattebeloppen för år 2006. Den årliga omräkningen av skattebelopp som anges i 2 kap. 4 a § börjar således tillämpas först för kalenderåret 2007.

9.2 Förslag till lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483)

3 kap.

1 §

I *sjunde punkten h* införs en hänvisning som innebär att Skatteverket skall registrera den som är skattskyldig för energiskatt och koldioxidskatt, för fossilt kol i visst hushållsavfall som förbrukas för uppvärmning.

10 kap.

32 a §

Av skäl som närmare redovisats i avsnitt 7.2 bör tiden för den som är skattskyldig enligt 4 § första stycket 2 eller 3 lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel att lämna in en särskild skattedeklaration förkortas. Ändringen innebär att deklarationen skall lämnas in senast fem dagar efter den skattepliktiga händelsen.

32 b §

Ändringen är föranledd av den föreslagna ändringen i 32 a § skattebetalningslagen (1997:483).

9.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel

4 §

Som framgår av avsnitt 7.1 är det påkallat att komplettera bestämmelserna om skattskyldighet. Skyldig att betala skatt skall därför även den vara som, utan att vara godkänd lagerhållare, i Sverige från ett annat land tar emot gödselmedel för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet. Den som inte är godkänd lagerhållare och som från annat land köper in gödselmedel för angivna ändamål och i Sverige tar emot dessa medel blir genom denna komplettering skattskyldig även om han inte själv fört in medlen. Av 5 §

framgår att skyldigheten att betala skatt inträder när medlet förs in i landet.

Vissa språkliga ändringar har vidtagits i syfte att nå en överensstämmelse med lydelsen i andra lagar på punktskatteområdet.

9.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel

4 §

Ändringen innebär att bestämmelserna om skattskyldighet, i enlighet med 4 § LSG, kompletteras. Skyldig att betala skatt skall den vara som 1. inom landet yrkesmässigt tillverkar bekämpningsmedel samt 2. till Sverige för in eller tar emot bekämpningsmedel för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet. Ändringen har närmare motiverats i avsnitt 7.1. Vissa språkliga ändringar har gjorts.

5 §

Paragrafen har genom ändringen fått ett andra stycke vari stadgas att skyldigheten att betala skatt för den som är skattskyldig enligt 4 § 2 inträder när ett bekämpningsmedel förs in till Sverige. Ändringen har närmare motiverats i avsnitt 7.1. Vissa språkliga ändringar har vidtagits även i denna paragraf.

Sammanfattning av betänkandet En BRAskatt? – beskattning av avfall som förbränns (SOU 2005:23)

Uppdraget

Utredaren skall enligt de givna direktiven lämna förslag till hur en skatt på avfall som förbränns lagtekniskt kan utformas. Utredaren skall bedöma lämpligheten av att införa en sådan skatt eller om andra ekonomiska styrmedel i stället bör förordas. Utredaren skall också bedöma vilken skattenivå som i så fall är lämplig med hänsyn till de styreffekter som bör uppnås. De samhällsekonomiska konsekvenserna och miljömässiga effekterna av en skatt på avfall som förbränns samt dess förhållande till energibeskattningen är av särskilt intresse. Utredaren skall beakta resultaten från tidigare relevanta utredningsinsatser. Utvecklingen av kostnader för olika former av avfallsbehandling och återvinning skall också vägas in i analysen. Utredaren skall även följa arbetet med utveckling av strategi för återvinning, avfallshantering och definition av avfall som sker inom Europeiska kommissionen i enlighet med det sjätte miljöhandlingsprogrammet.

Utredaren skall vidare genomföra en översyn och utvärdering av lagen (1999:673) om skatt på avfall. Utredaren skall följa utvecklingen inom EU och i sin analys ägna särskild uppmärksamhet åt de EG-rättsliga förutsättningarna, i synnerhet reglerna om statligt stöd. Utredaren skall analysera vilka effekter avfallsbeskattningen har på olika avfallslag och olika former av avfallsbehandling samt i vilken mån avfallsbeskattningen har bidragit till att nå de uppställda målen inom avfallspolitiken.

Den del av uppdraget som rör skatt på avfall som förbränns skall redovisas med förtur, vilket nu görs genom detta delbetänkande.

Utredningsuppdraget omfattar styrmedel inom framförallt det avfallspolitiska området. Även om delbetänkandet omfattar en förhållandevis väl avgränsad fråga eftersträvar utredningen ett helhetsperspektiv. Det kan därför bli aktuellt att i vårt slutbetänkande i någon mån komplettera de förslag som nu lämnas med ytterligare ställningstaganden.

Lagteknisk utformning av en skatt på avfall som förbränns

Vissa utgångspunkter

Ett övergripande syfte bakom en skatt på avfall som förbränns är att öka materialåtervinningen. Skatten skall därvid vara ett medel för att säkerställa att materialåtervinning utnyttjas när det i en helhetsbedömning är miljömässigt motiverat (se regeringens proposition Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp 2002/03:117, s. 33). Utöver det övergripande syftet bakom skatten skall utredningen även beakta i vilken mån skatten styr mot uppfyllandet av andra relevanta mål, t.ex. de energipolitiska målen (se a. prop. s. 35).

I uppdraget som nu delredovisas ligger ett krav på att utforma en skatt på avfall som förbränns och att därefter utvärdera lämpligheten i att införa en skatt enligt den föreslagna utformningen. En naturlig utgångspunkt för utredningen har emellertid varit att försöka åstadkomma en

utformning som vid en slutlig bedömning kan bedömas lämplig att införa samt styr mot såväl ökad materialåtervinning som mot övriga relevanta politiska målsättningar.

Skattens utformning

Överväganden

En naturlig ansats vid utformning och bedömning av lämpligheten av en skatt på avfall som förbränns har varit att först försöka klargöra var en sådan skatt hör hemma i beskattningssystemet och om det inom ramen för detta system finns några fastlagda principer att beakta. I stort sett allt avfall som förbränns används för energiutvinning, dvs. framställning av (fjärr-) värme och el. Avfall är således i den meningen ett bland flera bränsleslag på marknaden. Vid en jämförelse mellan övriga fossila bränslen och avfall kan konstateras att avfall som förbränns är skattesubventionerat, till den del avfallet är av fossilt ursprung, eftersom övriga fossila bränslen beskattas enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi, LSE.

Utredningen har valt att utforma en skatt på avfall som förbränns enligt en modell som utredningen benämnt energiskattmodellen. Termen ger uttryck för att skatten på avfall som förbränns skall åstadkommas genom att infoga avfallet inom ramen för den befintliga energibeskattningen.

Syftet med att föra in de fossila avfallsfraktionerna i LSE är att fokusera på avfallet som resurs och på dess innehåll av energi. Denna energi kan tas till vara för uppvärmningsändamål och bör då beskattas efter samma grunder som de fossila bränslen som redan i dag beskattas enligt LSE. En neutralisering sker då av den snedvridning till fördel för förbränning av avfall till värmeproduktion som följer av dagens energi- och koldioxidbeskattning av mineraloljor, kol och naturgas. En sådan förändring medför att de ekonomiska förhållandena förändras och att det i vissa fall blir lönsamt att nyttja avfallets materialresurs innan dess energiresurs slutligen nyttjas. Härigenom blir avfallsförbränning dyrare relativt andra avfallsbehandlingsmetoder.

Nuvarande skattebefrielse för avfallets fossila del innebär svårigheter att, såväl på kort som på lite längre sikt, uppnå målsättningen om en ökad materialåtervinning, samtidigt som skattefriheten för biobränslen urholkas i förhållande till avfallsbränslena. Därutöver kan konstateras att den rådande skattefriheten för avfallsbränslet innebär att det inte har någon betydelse om avfallet förbränns i ett värmeverk (hetvattenpanna) eller i ett kraftvärmeverk. Utöver den i dag bristfälliga avfallspolitiska styrningen i skattesystemet (som är det huvudsakliga skälet till en skatt på förbränning av avfall) saknas det således en energipolitisk styrning med avseende på avfallsförbränningen.

Genom att infoga avfallet i energibeskattningen i syfte att utjämnas den i dag befintliga snedvridningen i energiskattesystemet som inom kraft- och värmesektorerna utgör ett kraftigt incitament för förbränning av avfall på bekostnad av andra bränslen, varav biobränslena naturligtvis är viktigast. Indirekt innebär detta också en avfallspolitisk styrning, eftersom alternativa avfallsbehandlingsmetoder blir relativt sett billigare. En sådan beskattning ger således ett incitament till ökad materialåtervinning, i synnerhet av plast- och gummifraktioner, men sannolikt

även till ökad materialåtervinning av andra avfallsfraktioner. Energi-skattemodellen medför också ett kraftigt incitament för kraftvärme-produktion, eftersom sådan produktion beskattas avsevärt lägre än het-vattenproduktion.

Eftersom skatten placerar sig väl inom ramen för det befintliga energi-skattesystemets art och funktion kommer den att vara billig att admini-strera sett både i förhållande till intäktssidan som till styreffekten. I stats-stödshänseende bedöms kompletteringen av LSE ha goda möjligheter att få nödvändiga godkännanden. Mot bakgrund av den tyngd som konkur-rensfrågor tillmäts inom gemenskapen bör denna fördel inte underskattas ur kostnadseffektivitetssynpunkt sett i ett helhetsperspektiv, utan tvärtom väga tungt vid valet av lagteknisk lösning.

Med en energibeskattnings av avfall med fossilt ursprung underlättas en fortsatt positiv utveckling på materialåtervinningsområdet samtidigt som Sverige placerar sig i framkant när det gäller utveckling och användning av styrmedel som bidrar till flera mål inom såväl avfalls- som energi-politikens område. Enligt utredningens mening är det en naturlig tåg-ordning att först åtgärda den befintliga snedvridningen inom avfalls- och energibeskattnings innan ytterligare styrmedel eventuellt införs.

Skattens lämplighet

Vid lämplighetsbedömningen kommer utredningen in på sådana över-väganden som delvis har styrt utformningen av skattemodellen. Såsom nämnts ovan måste utredningen – utöver det övergripande syftet om att främja ökad materialåtervinning – även beakta övriga relevanta mål, t.ex. de energipolitiska målen. Det ligger därmed i sakens natur att den valda modellens lämplighet måste vägas mot samtliga de mål som bedöms relevanta.

Vid en helhetsbedömning kan vi konstatera att ett införande av energi-skattemodellen – om än i olika omfattning – styr mot flera relevanta mål. Den ligger därmed i linje med t.ex. den utveckling av kretsloppstrategin som Naturvårdsverket föreslagit. Vid beaktande av modellens för- och nackdelar finner utredningen att fördelarna med ett införande av model-len överväger nackdelarna. Det är vid denna helhetsbedömning svårt att se att något annat ekonomiskt styrmedel skulle förordas i stället för energiskattemodellen. Däremot kan modellen komma att kräva någon form av kompletterande styrmedel för att inom något eller några områ-den nå en högre måluppfyllelse. Detta förhållande förändrar emellertid inte utredningens bedömning att modellen – vid en helhetsbedömning – är lämplig att införa.

Skattens närmare utformning

En skatt på avfall som förbränns skall åstadkommas genom att avfallets innehåll av fossilt kol skall vara ett skattepliktigt bränsle enligt LSE. Som sådant skall bränslet lyda under de generella regler som finns i LSE. I korthet innebär detta följande.

- Energiskatt och koldioxidskatt skall tas ut på bränslet när det används för uppvärmningsändamål.

- Den totala skattesatsen för det nya skattepliktiga bränslet uppgår till totalt 3 487 kronor per ton enligt följande.
- 150 kronor per ton i energiskatt, och
- 3 337 kronor per ton i koldioxidskatt.
- De angivna skattesatserna tas endast ut delvis vid viss användning och inom vissa sektorer. Förbrukning inom kraftvärmeproduktion och tillverkningsindustri samt yrkesmässig jordbruks-, skogsbruks- eller vattenbruksverksamhet beskattas således endast med 21 procent koldioxidskatt (den s.k. industriskattesatsen). Någon energiskatt tas inte ut. I tabell 1 nedan redovisas vilka olika faktiska skattesatser som kan förekomma.
- För förbrukning inom tillverkningsindustrin samt yrkesmässig jordbruks-, skogsbruks- eller vattenbruksverksamhet kompletteras industriskattesatsen med särskilda nedsättningsregler.

Andra övervägda utformningar av en skatt på avfall som förbränns

Under arbetet med utformning av en lämplig lagteknisk lösning har utredningen prövat flera olika modeller utifrån deras respektive förutsättningar. En helt rak skatt (dvs. utan några former av undantag) har inte bedömts realistisk. Den modell som är det andra reella alternativet till en skatt på avfall som förbränns är i stället den modell som utredningen benämnt avfallsskattemodellen. Modellen tar sitt avstamp i den befintliga lagen (1999:673) om skatt på avfall enligt vilken skatt tas ut på avfall som deponeras. Enligt denna modell skall skatten vara viktbaserad och den bör, enligt utredningens mening förenas med undantag för vissa avfallsslag. Vid en jämförelse med energiskattemodellen har utredningen funnit att det är lämpligt att först åtgärda den snedvridning som i dag existerar inom energi/avfallsområdet, varför utredningen förordar införandet av energiskattemodellen.

Kompletterande ekonomiska styrmedel

Om den föreslagna förändringen vid en senare utvärdering bedöms styras otillräckligt mot det avfallspolitiska målet, att avfall skall behandlas enligt avfallshierarkin, bör kompletterande styrmedel övervägas. Ett alternativ till att införa kompletterande styrning i form av ett nytt ekonomiskt styrmedel är att justera det redan befintliga producentansvaret för att den vägen söka nå uppställda mål.

Utredningen har övervägt några olika former av alternativa ekonomiska styrmedel och formerna härför. Det rör sig framförallt om den s.k. avfallsavgiften, om återvinningscertifikat samt om råvaru- eller produkt-skatter. Utöver dessa styrmedel finns även möjligheten att inom ramen för lagen (1999:673) om skatt på avfall införa en kompletterande styrning.

Under arbetets gång har frågan om den förnybara delen av avfallet skall föreslås vara ett elcertifikatberättigande bränsle diskuterats. Frågan är i allra högsta grad relevant men ryms inte inom ramen för avgränsningen av delbetänkandet, vilket också framgår av utredningens direktiv. Utredningen avsåg emellertid att återkomma till denna fråga i samband med att slutbetänkandet lämnas.

Konsekvenser av förslagen

Miljökonsekvenser

Vad beträffar omfattningen av den ökade materialåtervinningen, eller rättare sagt utsorteringen är den svår att bedöma. Utredningen bedömer dock att en ökad utsortering kan uppgå till cirka fyra procent. Förslaget innebär i denna del reduktioner av koldioxidutsläpp med cirka 65 000 ton per år, till följd av minskad ökning av förbränningen och ökad materialåtervinning av plast.

Eftersom hetvattenproduktion till följd av kraftvärmebeskattningen förväntas ersättas av kraftvärmeproduktion bedöms ytterligare koldioxidreduktioner, i ett globalt perspektiv, på sikt kunna uppgå till cirka en miljon ton per år.

Statsfinansiella konsekvenser

Utredningens förslag innebär ökade nettointäkter för offentlig sektor för år 2007 om ca 920 miljoner kronor. Den varaktiga nettoeffekten kan beräknas till ca 660 miljoner kronor.

De tillkommande administrativa kostnaderna för Skatteverket för att utöka energibeskattningsystemet med den fossila delen av avfallet kan beräknas till cirka 2 miljoner kronor i ökade årliga driftskostnader samt 800 000 kronor som en initial investeringskostnad. Beräkningarna grundar sig på att antalet skattskyldiga uppgår till högst 100 stycken.

Kostnadsökningar för hushållen och näringslivet

Hushållens kostnader för avfallshanteringen bedöms öka med 3,5–26,5 procent. Genomsnittligt medför detta ökade kostnader med 50–400 kronor för ett villahushåll och med 30–250 kronor för ett hushåll i flerkammarfamiljshus.

Näringslivets ökade kostnader p.g.a. skatten är betydande i de verksamheter där det finns små möjligheter till anpassning och där det samtidigt finns stora mängder fossilt avfall. Även om det är ett förhållandevis litet antal företag totalt sett som hanterar fossilt avfall i större mängd kan kostnaderna bli stora för dessa företag. Det rör sig om ett begränsat antal företag inom kemi- och plastindustrin samt om returpappersbruken (särskilt de två som återvinner plastad kartong) Därutöver förekommer s.k. plastrejekt inom plaståtervinningsindustrin. I det fall som det fossila avfallet är producentansvarsmaterial torde det dock vara

möjligt att övervältra kostnadsökningarna. I sammanhanget bör beaktas att skatten infogas i en befintlig lagstiftning som innehåller vissa begränsningsregler till skydd för konkurrensutsatt verksamhet. Eftersom det är fråga om ett generellt beskattningssystem har utredningen avstått från att föreslå att någon särregel införs i energibeskattningen utan valt att lämna den generella strukturen i LSE oförändrad. Bilaga 1

Ikraftträdande

De förslag till förändringar som vi lämnar bör kunna träda i kraft den 1 januari 2007.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1776) om skatt på energi dels att nuvarande 4 kap. 12 a § skall betecknas 4 kap. 13 § och nuvarande 4 kap. 12 b § skall betecknas 4 kap. 15 §,

dels att 1 kap. 2 §, 2 kap. 4, 8, 10 och 11 §§, 4 kap. 12 §, 5 kap. 2 § och 9 kap. 9 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas fem nya paragrafer, 1 kap. 3 b §, 2 kap. 4 a §, 4 kap. 14 §, 5 kap. 4 a § och 6 a kap. 6 § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §¹

Energiskatt skall betalas för bränslen som anges i 2 kap. 1, 1 a, 3 och 4 §§. Koldioxidskatt skall betalas för bränslen som anges i 2 kap. 1, 3 och 4 §§. Svavelskatt skall betalas på svavelinnehållet i bränslen som anges i 3 kap. 1 §. Bestämmelser om dessa skatter finns i 2–10 kap.

Bestämmelser om skatt på elektrisk kraft finns i 11 kap.

Energiskatt skall betalas för bränslen som anges i 2 kap. 1, 1 a, 3, 4 och 4 a §§. Koldioxidskatt skall betalas för bränslen som anges i 2 kap. 1, 3, 4 och 4 a §§. Svavelskatt skall betalas på svavelinnehållet i bränslen som anges i 3 kap. 1 §. Bestämmelser om dessa skatter finns i 2–10 kap.

3 b §

Med kraftvärmeanläggning avses en enhet inom vilken det i en process sker en integrerad och samtidig produktion av termisk energi och elektrisk eller mekanisk energi och som uppfyller kraven på högeffektiv kraftvärme enligt bilaga III till Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG av den 11 februari 2004 om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden för energi och om ändring av direktiv 92/42/EG.²

¹ Senaste lydelse 1998:1699

² EUT L 52, 21.2.2004, s. 50, Celex 32004L0008.

2 kap. 4 §

Energiskatt och koldioxidskatt skall betalas även för andra produkter än som avses i 1 och 3 §§, om en sådan produkt

1. säljs eller förbrukas som motorbränsle eller som tillsats till motorbränsle eller som medel för att öka motorbränslets volym, eller
2. innehåller minst fem viktprocent flytande eller gasformiga kolväten och säljs eller förbrukas för uppvärmning.

Skatt skall i fall som avses i första stycket betalas med de skattebelopp som gäller för motsvarande bränsle enligt 1 §. Skatt enligt första stycket 2 skall dock betalas endast för den del av produkten som består av flytande eller gasformiga kolväten.

Energiskatt och koldioxidskatt skall betalas även för andra produkter än som avses i 1, 1 a och 3 §§, om en sådan produkt

4 a §

Förutom för de produkter som avses i 1, 1 a, 3 och 4 §§ skall energiskatt och koldioxidskatt även betalas för innehållet av fossilt kol i avfall om avfallet förbrukas för uppvärmning. Med avfall jämställs även annat material.

I fall som avses i första stycket skall energiskatt betalas med 150 kronor per ton fossilt kol och koldioxidskatt med 3 337 kronor per ton fossilt kol.

Skatt enligt andra stycket skall inte tas ut om andelen fossilt kol understiger en viktprocent.

8 §³

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om märkämnerna som avses i 1 § första stycket 3 a.

Skatt enligt 1 § första stycket 3 b skall inte tas ut om oljeprodukten har försetts med märkämnerna som avses i 1 § första stycket 3 a

1. vid import av den som är skattskyldig enligt 4 kap. 1 b § första stycket 1 eller 2 eller 12 a § första stycket 3 a eller b senast när produkten deklarerats för övergång till fri omsättning, eller
1. vid import av den som är skattskyldig enligt 4 kap. 1 b § första stycket 1 eller 2 eller 13 § första stycket 3 a eller b senast när produkten deklarerats för övergång till fri omsättning, eller

2. i annat fall än som avses under 1 senast när skattskyldighet för produkten inträder enligt 5 kap.

Märkning enligt andra stycket får i Sverige göras endast på en depå som är godkänd för detta ändamål av Tullverket i fall som avses i 1 och

³ Senaste lydelse 2004:121.

på ett skatteupplag som är godkänt av beskattningsmyndigheten för märkning i fall som avses i 2. Bilaga 2

10 §⁴

För kalenderåret 2006 och efterföljande kalenderår skall energiskatt och koldioxidskatt betalas med belopp som efter en årlig omräkning motsvarar de i 1 § angivna skattebeloppen multiplicerade med det jämförelsetal, uttryckt i procent, som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i juni månad året närmast före det år beräkningen avser och prisläget i juni 2004.

För kalenderåret 2006 och efterföljande kalenderår skall energiskatt och koldioxidskatt betalas med belopp som efter en årlig omräkning motsvarar de i 1 och 4 a §§ angivna skattebeloppen multiplicerade med det jämförelsetal, uttryckt i procent, som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i juni månad året närmast före det år beräkningen avser och prisläget i juni 2004.

Regeringen fastställer före november månads utgång de omräknade skattebelopp som enligt denna lag skall tas ut för påföljande kalenderår. Beloppen avrundas till hela kronor och ören.

11 §⁵

Energiskatt och koldioxidskatt skall inte betalas för

1. metan som framställs genom biologiska processer,
2. trädbränsle som säljs eller förbrukas för motordrift vid samtidig produktion av värme och elektrisk kraft i en kraftvärmeanläggning,
3. bränsle som tillhandahålls i en särskild förpackning om högst en liter,
4. bränsle enligt 1 kap. 3 a § som till följd av bränslets beskaffenhet förlorats i samband med att det framställts, bearbetats, lagrats eller transporterats.

4. bränsle enligt 1 kap. 3 a § som till följd av bränslets beskaffenhet förlorats i samband med att det framställts, bearbetats, lagrats eller transporterats,

5. torvbränsle ur KN-nr 2703.

Första stycket 2 gäller dock inte råttallolja.

Första stycket 4 gäller dock för varumottagare och skatterepresentant som avses i 4 kap. 8 § endast bränsle som förlorats under transport till varumottagaren.

4 kap.

12 §⁶

Skattskyldig för energiskatt för råttallolja samt för energiskatt, koldioxidskatt och svavelskatt för bränslen som avses i 2 kap. 1 § första stycket 6–8, bränslen enligt 3 och 4 §§ som inte avses i 1 kap. 3 a § samt vad gäller svavelskatt även bränslen som avses i 3 kap. 1 § 1 är den som

1. godkänts som lagerhållare enligt 12 b §,
2. i annat fall än som avses i 1, tillverkar eller bearbetar bränsle,

⁴ Senaste lydelse 2004:1038

⁵ Senaste lydelse 2001:518.

⁶ Senaste lydelse 2002:422

3. i annat fall än som avses i 1 och 2 för in kolbränsle, petroleumkoks, råttallolja eller torvbränsle till Sverige från ett annat EG-land eller tar emot en sådan leverans, och

4. förvärvat bränsle för vilket ingen skatt eller lägre skatt skall betalas när bränslet används för visst ändamål men som använder bränslet för ett ändamål som medför att skatt skall betalas med högre belopp.

Som tillverkare anses den som för in naturgas till Sverige samt den för vars räkning sådan införsel äger rum. Som tillverkare anses även den som tar upp torvbränsle.

14 §

Skattskyldig för energiskatt och koldioxidskatt för bränsle som avses i 2 kap. 4 a § är den som förbrukar bränslet för uppvärmning.

5 kap. 2 §⁷

Skattskyldigheten inträder

1. för varumottagare som är skattskyldig enligt 4 kap. 1 § 2, när han tar emot leverans av bränsle,

2. för skatterepresentant som är skattskyldig enligt 4 kap. 1 § 3, vid mottagandet av bränslet,

3. för den som är skattskyldig enligt 4 kap. 1 § 5 eller 12 § första stycket 3, när bränslet förs in till Sverige, och

4. för den som är skattskyldig enligt 4 kap. 1 b § eller 12 a § och som enligt 5 § skall betala skatten till Tullverket, vid den tidpunkt då skyldighet att betala tull enligt tullagstiftningen inträder eller skulle ha inträtt om skyldighet att betala tull förelegat. I fall som avses i 4 kap. 1 b § första stycket 3 eller 12 a § första stycket 3 c inträder skattskyldigheten vid den tidpunkt då skyldighet att betala tull inträder eller skulle ha inträtt i det andra EG-landet.

4. för den som är skattskyldig enligt 4 kap. 1 b § eller 13 § och som enligt 5 § skall betala skatten till Tullverket, vid den tidpunkt då skyldighet att betala tull enligt tullagstiftningen inträder eller skulle ha inträtt om skyldighet att betala tull förelegat. I fall som avses i 4 kap. 1 b § första stycket 3 eller 13 § första stycket 3 c inträder skattskyldigheten vid den tidpunkt då skyldighet att betala tull inträder eller skulle ha inträtt i det andra EG-landet.

4 a §

Skattskyldighet inträder för den som är skattskyldig enligt 4 kap. 14 § när bränslet förbrukas för uppvärmning.

⁷ Senaste lydelse 2004:121.

6 a kap.**3 §⁸**

Vid samtidig produktion av värme och skattepliktig elektrisk kraft i en kraftvärmeanläggning skall, för den del av bränslet som förbrukas för framställning av värme, skattebefrielsen enligt 1 § 7 när det gäller koldioxidskatt endast utgöra 79 procent. Såvitt avser råtallolja skall befrielsen utgöra 100 procent av den energiskatt och endast 79 procent av den koldioxidskatt som tas ut på bränsle enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 a. Fördelning av bränslet som förbrukas för framställning av värme respektive elektrisk kraft skall ske genom proportionering i förhållande till respektive energiproduktion. Detsamma gäller om elektrisk kraft framställs i en sammankopplad anläggning vid samtidig kraftvärme respektive kondenskraftproduktion. Om olika bränslen förbrukas skall proportioneringen avse varje bränsle för sig.

Bestämmelserna i första stycket gäller inte för energiskatt och koldioxidskatt på bränslen som förbrukas för framställning av ånga eller hetvatten som tappas av från ång- eller hetvattensystemet före ångturbinen eller annan utrustning för utvinning av mekanisk energi ur ånga eller hetvatten i en kraftvärmeanläggning.

Bestämmelserna i första stycket gäller inte heller om förhållandet mellan el- och värmeproduktionsförmågan (alfavärdet) understiger 0,20.

6 §

Befrielse från energiskatt och koldioxidskatt gäller också för avfall som avses i 2 kap. 4 a §, om detta utgör farligt avfall och förbränns i en högtemperaturanläggning vars huvudsakliga syfte är att destruera avfall.

9 kap.**9 §⁹**

Utöver möjligheterna till avdrag enligt 7 kap. 1 § första stycket 4, köp av bränsle befriat från skatt enligt 8 kap. 1 § eller till återbetalning enligt 9 kap. 2 § gäller följande. Har bränsle, dock inte bensin eller bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b, förbrukats vid tillverkningsprocessen i industriell verksamhet eller i yrkesmässig jordbruks-, skogsbruks- eller vattenbruksverksamhet, medger beskattningsmyndigheten efter ansökan nedsättning av koldioxidskatten eller, beträffande råtallolja, energiskatten för den del av skatten som överstiger 0,8 procent av de framställda produkternas försäljningsvärde. Nedsättning medges med sådant belopp att den överskjutande skattebelastningen inte överstiger 24 procent av det överskjutande skattebeloppet för bränslet. Nedsättning får dock inte

⁸ Senaste lydelse 2004:223.

⁹ Senaste lydelse 2004:1038.

medges för skatt på bränsle som förbrukats för drift av motordrivna fordon.

Bestämmelserna i första stycket gäller även mottagare av värmeleveranser om värmen har använts vid tillverkningsprocessen i industriell verksamhet eller i yrkesmässig jordbruks-, skogsbruks- eller vattenbruksverksamhet. I sådana fall avses med bränsle det bränsle som förbrukats för framställning av värmen. Om olika bränslen förbrukas samtidigt för denna värmeframställning får fördelningen mellan bränslena väljas fritt vid beräkning av nedsättningen. Motsvarande gäller för mottagare av värmeleveranser vid samtidig framställning av värme och elektrisk kraft.

Vid beräkning av nedsättning enligt första eller andra stycket får den koldioxidskatt som är hänförlig till följande bränslen dock inte sättas ned mer än att den motsvarar minst

a) 195 kronor per kubikmeter dieselbrännolja (KN-nr 2710 00 69) eller fotogen (KN-nr 2710 00 51 eller 2710 00 55),

b) 130 kronor per kubikmeter eldningsolja (KN-nr 2710 00 74- 2710 00 78),

c) 375 kronor per 1 000 kilogram gasol som förbrukats för drift av stationära motorer,

d) 50 kronor per 1 000 kubikmeter naturgas (KN-nr 2711 11 00 eller 2711 21 00), och

e) 40 kronor per 1 000 kilogram kolbränslen (KN-nr 2701, 2702 och 2703) och petroleumkoks (KN-nr 2713 11 00-2713 12 00), varvid det nedsatta skattebeloppet i genomsnitt alltid minst skall motsvara minimiskattenivåerna för de förbrukade energislagen.

Vad som i tredje stycket föreskrivs om dieselbrännolja, fotogen, eldningsolja, gasol, naturgas, kolbränslen och petroleumkoks tillämpas även på bränsle för vilket motsvarande skatt skall betalas enligt 2 kap. 3 och 4 §§.

Vad som i tredje stycket föreskrivs om dieselbrännolja, fotogen, eldningsolja, gasol, naturgas, kolbränslen och petroleumkoks tillämpas även på bränsle för vilket motsvarande skatt skall betalas enligt 2 kap. 3 och 4 §§. *För bränsle som avses i 2 kap. 4 a § får skatten inte sättas ned mer än att den motsvarar minst 141 kronor per ton.*

Ansökan om nedsättning enligt första eller andra stycket skall omfatta en period om ett kalenderår och skall lämnas in till beskattningsmyndigheten senast inom ett år efter kalenderårets utgång.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Förteckning över remissinstanserna

Remissinstanser

Riksrevisionen, Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Dalarnas län, Kommerskollegium, Skatteverket, Konjunkturinstitutet, Statskontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Kungliga Tekniska Högskolan, Linköpings universitet, Lunds tekniska högskola, Umeå universitet, Chalmers Tekniska Högskola AB, Statens jordbruksverk, Konsumentverket, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Boverket, Formas, Konkurrensverket, Vägverket, Skogsstyrelsen, Glesbygdsverket, Statens energimyndighet, Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), Stockholms kommun, Lidköpings kommun, Linköpings kommun, Norrköpings kommun, Malmö kommun, Borås kommun, Göteborgs kommun, Västerås kommun, Lycksele kommun, Luleå kommun, Jönköpings kommun, Kommunförbundet Stockholms län, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenskt Näringsliv, Lantbrukarnas Riksförbund, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Cements AB, Ekonomistyrningsverket, Fortum AB, Föreningen Sveriges Skogsindustrier, Företagarnas riksorganisation, Nordvästra Skånes Renhållnings AB, Plast- och kemiföretagen, Ragn-Sells AB, Renova AB, SAKAB AB, Sundsvalls Energi AB, Svenska Bioenergiföreningen, Svenska Biogasföreningen, Svenska Gasföreningen, Svenska Kalkföreningen, Svenska Renhållningsverksföreningen, Svenska Trädbränsleföreningen, Sydkraft AB, Sydvästra Skånes Avfalls AB (SYSAV), Söderenergi AB, Tekniska Verken i Linköping AB, Umeå Energi AB, Vattenfall AB, Västmanlands Avfalls AB (VAFAB) samt Återvinningsindustrierna.

Remissinstanser som inte har avhört

Sveriges lantbruksuniversitet, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning, Jernkontoret, Uppsala kommun, Byggindustrierna, Byggsektorns kretsloppsråd, Greenpeace, IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Förpacknings- och tidningsinsamlingen, Plastkretsen AB, Svenska Torvproducentföreningen, Sveriges Energiföreningars Riksorganisation, Sågverkens Riksförbund, Teknikföretagen, Vindkraftens Investerares och Projektörer, Världsnaturfonden samt Sveriges Åkeriföretag.

Övriga yttranden

Ljungby Energi AB, Söderhalls Renhållningsverk AB, Arbetsmiljöverket, Hässleholms kommun, Kommunförbundet Västerbotten, AstraZeneca AB, RECI Industri AB, AB Svensk Leca, Botkyrka kommun samt Huddinge kommun.

Sammanfattning av betänkandet Skatt på handelsgödsel och bekämpningsmedel? (SOU 2003:9)

Sammanfattning avseende de i lagrådsremissen berörda delarna i betänkandet.

År 1984 infördes särskilda miljöavgifter på gödselmedel och bekämpningsmedel. Sedan år 1995 betecknas dessa pålagor i lagstiftningen som skatter, *gödselmedelsskatt* respektive *bekämpningsmedelsskatt*.

Basen för uttag av gödselmedelsavgift var från början innehållet av kväve och fosfor i handelsgödsel. År 1994 slopades avgiften på fosfor. I stället infördes avgift på kadmiuminnehållet i fosforgödselmedel.

Gödselmedelsskatt skall betalas med en krona 80 öre för varje helt kg kväve i gödselmedlet och med 30 kr för varje helt gram kadmium i gödselmedlet till den del kadmiuminnehållet överstiger fem gram per ton fosfor.

Basen för uttag av bekämpningsmedelsskatt är mängden verksam beståndsdel i medlet. Skatt skall betalas med 20 kr för varje helt kg verksam beståndsdel.

Övrigt

Förslag om ändringar i LSG och LSB m.m.

Erfarenheterna från genomförda kontrollaktioner och åtföljande domstolsprövning visar att reglerna i LSG och LSB om vem som är skattskyldig i olika situationer bör kompletteras. Sålunda föreslås att även den som under vissa förutsättningar i Sverige tar emot gödselmedel eller bekämpningsmedel blir skattskyldig. Reglerna i LSB om skattskyldighetens inträde bör också kompletteras. Vidare lämnas förslag om ändringar i skattebetalningslagen (1977:483) innebärande att tiden för vissa skattskyldiga att lämna in en särskild skattedeklaration kortas av.

För att underlätta kontrollverksamheten föreslår utredningen att särskilda bestämmelser införs om skyldighet för Tullverket att till beskattningsmyndigheten rapportera när kännedom fås om att gödselmedel och bekämpningsmedel förts in till Sverige från annat EU-land. Tullverket bör också underrätta beskattningsmyndigheten när gödselmedel och bekämpningsmedel förs in till Sverige från tredje land.

Illegal införsel

Det saknas belägg för att handelsgödsel förs in olagligt till landet. Emellertid föreligger misstankar om att illegal införsel faktiskt förekommer. Med ledning av vissa beräkningar kan mängden handelsgödsel som under senare år förts in illegalt uppskattas till i

genomsnitt ca 5 % av den totala förbrukningen. Detta skulle i sin tur motsvara ett skattebortfall på ca 15 miljoner kr. Bilaga 4

Det finns olika motiv för att olagligt föra in bekämpningsmedel till Sverige. Ett motiv är att priset på sådana produkter är lägre i utlandet. Ett annat motiv är att det i utlandet finns intressanta medel som inte är godkända i Sverige. Enligt den s.k. marknaden sker olaglig införsel främst av preparat som inte är tillåtna i Sverige. Det finns även uppgifter om olaglig införsel av glyfosatprodukter. Uppgifterna tyder på att bekämpningsmedel olagligt förs in i landet men säkra hållpunkter saknas för att kunna bedöma i vilken omfattning detta sker.

Förslag till lag om ändring i lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Skattskyldig är den som

Skyldig att betala skatt (skattskyldig) är den som

1. godkänts som lagerhållare enligt 4 a §,
2. i annat fall än som avses i 1, yrkesmässigt tillverkar gödselmedel, och
3. i annat fall än som avses i 1, för in gödselmedel till Sverige för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet.

3. i annat fall än som avses i 1, till Sverige för in *eller i Sverige tar emot* gödselmedel för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet.

En verksamhet är yrkesmässig, om den utgör näringsverksamhet enligt 13 kap. inkomstskattelagen (1999:1229), eller om den bedrivs i former som är jämförliga med en till sådan näringsverksamhet hänförlig rörelse och ersättningen för omsättningen i verksamheten under ett kalenderår överstiger 30 000 kr.

Denna lag träder i kraft den...

¹ Senaste lydelse 2002:407.

Förslag till lag om ändring i lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel

Härigenom föreskrivs att 2, 4 och 5 §§ lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Skatt skall *erläggas* med 20 kronor för varje helt kilogram verksam beståndsdel i bekämpningsmedlet.

Skatt skall *betalas* med 25 kronor för varje helt kilogram verksam beståndsdel i bekämpningsmedlet.

4 §²

Med skattskyldig *avses i det följande*

Skyldig att betala skatt (skattskyldig) är den som

1. *den som* inom landet yrkesmässigt tillverkar bekämpningsmedel,

1. inom landet yrkesmässigt tillverkar bekämpningsmedel,

2. *den som inför* bekämpningsmedel till landet för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet.

2. till Sverige för in eller i Sverige tar emot bekämpningsmedel för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet.

Som tillverkning enligt första stycket 1 anses även blandning av olika bekämpningsmedel och sådan märkning eller dylikt av en vara som anges i 1 § andra stycket 2 som medför att varan anses utgöra bekämpningsmedel.

En verksamhet är yrkesmässig, om den utgör näringsverksamhet enligt 13 kap. inkomstskattelagen (1999:1229), eller om den bedrivs i former som är jämförliga med en till sådan näringsverksamhet hänförlig rörelse och ersättningen för omsättningen i verksamheten under ett kalenderår överstiger 30 000 kronor.

5 §³

Skattskyldighet inträder när

Skyldighet att betala skatt inträder för

1. ett bekämpningsmedel levereras till en köpare,

1. *den som är skattskyldig enligt 4 § 1 när*

2. ett bekämpningsmedel tas i anspråk för något annat ändamål än försäljning,

a. ett bekämpningsmedel levereras till en köpare,

b. ett bekämpningsmedel tas i anspråk för något annat ändamål än försäljning,

¹ Senaste lydelse 1995:617.

² Senaste lydelse 1999:1252.

³ Senaste lydelse 2002:408.

3. den skattepliktiga verksamheten upphör, varvid skattskyldigheten omfattar bekämpningsmedel som då ingår i den skattskyldiges lager.

c. den skattepliktiga verksamheten upphör, varvid skattskyldigheten omfattar bekämpningsmedel som då ingår i den skattskyldiges lager.

Bilaga 5

2. den som är skattskyldig enligt 4 § 2 när ett bekämpningsmedel förs in till Sverige.

Denna lag träder i kraft den...

Förslag till lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483)

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 32 b § skattebetalningslagen (1997:483) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Den som är skattskyldig enligt lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m. *eller* 4 § första stycket 2 eller 3 lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel skall redovisa skatten i en särskild skattedeklaration för varje skattepliktig händelse. Deklarationen skall lämnas in senast 25 dagar efter den skattepliktiga händelsen

*Föreslagen lydelse***10 kap.
32 b §¹**

Den som är skattskyldig enligt lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m. skall redovisa skatten i en särskild skattedeklaration för varje skattepliktig händelse. Deklarationen skall lämnas in senast 25 dagar efter den skattepliktiga händelsen.

Den som är skattskyldig enligt 4 § första stycket 2 eller 3 lagen(1984:409) om skatt på gödselmedel skall redovisa skatten i en särskild skattedeklaration för varje skattepliktig händelse. Deklarationen skall lämnas in senast 5 dagar efter den skattepliktiga händelsen.

Denna lag träder i kraft den...

¹ Senaste lydelse 2002:400.

Förteckning över remissinstanserna

Remissinstanser

Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Dalarnas län, Kommerskollegium, Tullverket, Riksskatteverket, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Länsstyrelsen i Östergötland, Statens jordbruksverk, Livsmedelsekonomiska institutet, Statens livsmedelsverk, Sveriges lantbruksuniversitet, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Konkurrensverket, Konsumentverket, Skogsstyrelsen, Ekologiska lantbrukarna, Föreningen Sveriges spannmålsodlare, Gröna Näringens riksorganisation (GRO), Hushållningssällskapens Förbund, Industrin för Växt- och träskyddsmedel, Kungliga Skogs- och lantbruksakademin, Lantbrukarnas riksförbund, Lantmännen, Plast- och Kemiföretagen, Skogsindustrierna, Svenska Kommunalarbetsförbundet, Svenska Naturskyddsföreningen samt Svenskt Vatten.

Remissinstanser som avstått från att lämna yttrande

Svenskt Näringsliv och Skogs- och träfacket

Remissinstanser som inte avhörtts

Stiftelsen för miljöstrategisk forskning, Centrum för biologisk mångfald, Frö- och oljeväxtodlarna, Greenpeace, Hydro Agri, Kemikontoret, KRAV, LRF Skogsägarna, SLA Skogs- och lantarbetsgivareförbundet, SkogForsk samt Sveriges Betodlare.