

YTTRANDE

2018-11-29 Ärendenr:  
NV-06438-18

Finansdepartementet  
[fi.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:fi.remissvar@regeringskansliet.se)

**Yttrande över remiss avseende delar av betänkandet Brännheta skatter!  
Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion  
beskattas (SOU 2017:83) (Fi2018/04173/S2)**

**Sammanfattning**

Naturvårdsverket anser inte att utredningen ger ett tillräckligt underlag för att bedöma effekterna av en möjlig skatt på avfallsförbränning. Med den utgångspunkten instämmer Naturvårdsverket i betänkandets slutsats att en skatt på avfall som förbränns inte bör införas i nuläget.

Naturvårdsverket anser att en bredare systemanalys kan behöva genomföras för att utreda vilka styrmedel och åtgärder som är mest effektiva. Det pågår nu bland annat en utredning (Utredningen om kompletterande åtgärder för att nå negativa utsläpp av växthusgaser, dir. M 2018:07) som kan påverka avfallsförbränning. Därutöver har antagits flera EU-direktiv som rör avfall som nu håller på att genomföras som också kan påverka avfallsförbränning. Naturvårdsverket anser att innan en skatt på avfallsförbränning införs bör dels resultatet av genomförandet av avfallspaketet och förslag från pågående utredningar vägas in, dels en analys göras av möjliga effekter av olika styrmedel inklusive styrmedel högre upp i värdekedjan.

Naturvårdsverket konstaterar att det finns vissa otydligheter i författningsförslaget.

**Naturvårdsverkets ställningstaganden och skäl**

Naturvårdsverket anser inte att utredningen ger ett tillräckligt underlag för att bedöma effekterna av en möjlig skatt på avfallsförbränning. Därmed anser vi inte att en skatt på förbränning av avfall bör införas i nuläget. De viktigaste skälen är att styrmedel som främjar åtgärder högre upp i värdekedjan bör införas först och att det är osäkert hur verkningsfull en skatt på förbränning av avfall skulle bli i relation till andra styrmedel.

### *Styrmedel bör analyseras förutsättningslöst för styrning högre upp i avfallshierarkin*

Utredningens uppdrag var att analysera behovet av en skatt på förbränning av avfall med syfte att uppnå en mer resurseffektiv och giftfri avfallshantering i enlighet med avfallshierarkin och regeringens ambition om att Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer. Naturvårdsverket anser att en bredare systemanalys kan behöva genomföras för att utreda vilka styrmedel och åtgärder som är mest effektiva. Det pågår nu minst en utredning (Utredningen om kompletterande åtgärder för att nå negativa utsläpp av växthusgaser, dir. M 2018:07) och genomförande av direktiv inom avfallspaketet, som kan komma att påverka behovet av införandet av en skatt. Därför anser Naturvårdsverket att effekten av dessa styrmedel först bör analyseras.

Styrmedel och åtgärder som verkar uppströms i produktens värdekedja och förändrar materialanvändningen i produkter, minskar uppkomsten av avfall samt ökar återanvändning och materialåtervinning. Sådana styrmedel behöver införas för att främja en cirkulär ekonomi som minskar utsläppen av koldioxid och farliga ämnen. Att införa styrning högre upp i värdekedjan gör att de aktörer som ger upphov till problemen påverkas och styrningen blir mer ändamålsenlig och effektiv. När effekten av sådana styrmedel har utvärderats kan en skatt på avfallsförbränning på nytt övervägas.

Naturvårdsverket arbetar just nu inom ett flertal områden där exempelvis utformning av verkningsfulla styrmedel utreds. Exempelvis arbetar myndigheten med att analysera vilka hinder som finns på marknaden för plast för att utforma styrmedel som är verkningsfulla, kostnadseffektiva och genomförbara för att komma åt de problem som är identifierade med plastavfallet. Andra områden är klimathandlingsplan samt avfallspaketet.

### *Utredningen har brister*

Naturvårdsverket anser att det finns svagheter i utredningen. Många resonemang och konsekvenser är endast kortfattat beskrivna och skulle behöva utredas vidare.

Exempelvis finns bristande resonemang när det gäller verksamhetsavfall och möjligheterna att införa en skatt på detta. Bland annat drar utredningen slutsatsen att en skatt på hushållsavfall skulle ha liten styrpotential. Om skatten skulle föras vidare via mottagningsavgifterna bedöms styrpotentialen vara större för verksamhetsavfall. Utredningen menar att en förbränningskatt på enbart verksamhetsavfall skulle leda till betydande gränsdragningsproblem och medföra incitament för företag att på olika sätt kringgå skatten. Naturvårdsverket anser att det saknas en djupare analys kring detta. Ett annat exempel är att föreslagen nivå på en eventuell skatt är bristfälligt motiverat.

Sammanfattningsvis ger inte utredningen ett tillräckligt underlag för att bedöma effekterna av en möjlig skatt på avfallsförbränning.

### *Nya förutsättningar*

Naturvårdsverket konstaterar att sedan utredningen avslutades har det på EU-nivå beslutats om revideringar i EU:s avfallsdirektiv. Revideringarna i

avfallsdirektivet har ökat fokus på en minskning av deponerat kommunalt avfall samt förebyggande och materialåtervinning av allt avfall. Genomförandearbetet på nationell nivå kommer leda till förändringar inom avfallsområdet. Troligen kommer det behövas fler styrmedel som verkar för ökad resurseffektivitet och främjar åtgärder högre upp i avfallshierarkin. Det leder till ytterligare osäkerheter om hur den föreslagna avfallsförbränningskatten kommer att styra mot en resurseffektiv och giftfri avfallshantering.

Resonemanget i utredningen angående oförenligheten av en avfallsskatt med EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU-ETS), dvs att nationella åtgärder inte skulle få någon effekt på utsläppen globalt inkluderar inte annullering av utsläppsrätter. Detta uttrycks också tydligt i utredningen. I och med reformen av utsläppshandeln har förutsättningarna som nämns i utredningen ändrats. Reformen innebär att det införs en så kallade marknadsstabilitetsreserven (MSR), samt möjligheten till att annullera utsläppsrätter. Dessa nya verktyg ändrar utsläppshandelssystemet grundläggande och leder enligt många experter till att nationella åtgärder påverkar EUs utsläpp i högre grad än i dagen system.

Aktuella studier som har gjorts på området visar att nationella åtgärder efter EU ETS reformen har en påverkan på de totala utsläppen under handelssystemet. Alla stycken och slutsatser i utredningen som utgår från gamla förutsättningar behöver därför ses över.

#### *Författningsförslag*

Naturvårdsverket kan konstatera att det även finns ett antal otydligheter i författningsförslaget. För det fall det beslutas att en ny lag ska införas behöver författningsförslaget granskas mer ingående. Som exempel på otydligheter kan nämnas att definitionerna av avfalls- och samförbränningsanläggning inte helt överensstämmer med definitionerna i förordningen (2013:253) om förbränning av avfall, vilket författningskommentaren menar att den gör. Vidare menar Naturvårdsverket att det inte är entydigt vad som menas med ”den som bedriver verksamheten” under rubriken ”Vem som är skatteskyldig”.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Kerstin Cederlöf.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, och handläggarna Axel Nekham, Dag Henning och Miriam Münnich Vass.

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

Kerstin Cederlöf, stf GD

Martin Eriksson

Kopia till:  
Miljö- och energidepartementet