

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

## Yttrande över delar av betänkandet Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? (SOU 2017:83)

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Innehållet i förslaget

De delar av betänkandet som är föremål för den aktuella remissen avser skatt på avfall som förbränns (avsnitt 1.3, kap. 7–15 samt avsnitt 21.3 i betänkandet).

Förslaget innebär att en skatt på förbränning av avfall införs i en egen lag (lag om skatt på avfall som förbränns) och utformas enligt en nettobeskattningsmodell. Enligt förslaget tas skatt ut för avfall som förs in till en avfallsförbränningsanläggning eller en samförbränningsanläggning. För avfall som förs ut från anläggningen medges avdrag från skatt. Skatteavdrag medges även för farligt avfall samt för biobränsle som förts in till anläggningen. Skattskyldig ska vara den som bedriver verksamhet på avfallsförbrännings- eller samförbränningsanläggningen.

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Bakgrund och syfte med förslaget

Av betänkandet framgår bl.a. följande. Enligt utredningens direktiv (dir. 2016:34) ska utredningen se över förutsättningarna för avfallsförbränning samt analysera behovet av att införa en skatt på förbränning av avfall. I maj 2017 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2017:49) för utredningen. I tilläggsdirektiven framgår att utredningen ska lämna ett förslag på utformningen av en skatt på förbränning av avfall. Enligt utredningens direktiv ska syftet med en skatt på avfallsförbränning vara 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. Enligt utredningens tilläggsdirektiv ska förslaget till en skatt på förbränning av avfall utformas så att det i möjligaste mån verkar för att utjämna den finansiella obalans som råder mellan olika avfallsbehandlingsmetoder. Skatten ska även ge incitament till ökad materialåtervinning av återvinningsbara materialslag.

Utredningens konsekvensanalys anges i stora delar baseras på en rapport av Profu i Göteborg AB, som på uppdrag av utredningen har analyserat konsekvenserna av en avfallsförbränningskatt.

I konsekvensutredningen görs bl.a. följande bedömningar. En eventuell skatt på förbränning av avfall kommer inte att överföras från förbränningsanläggningarna till de aktörer som genererar avfallet. I stället skulle en sådan skatt medföra kostnadsökningar och försämrade lönsamhet för förbränningsanläggningarna. Dessa kommer att i så stor utsträckning som möjligt övervältra den ökade kostnaden på fjärrvärmekunderna. Hushållens och företagets kostnader för avfallshanteringen skulle däremot inte påverkas i någon större utsträckning. En skatt på avfall som förbränns skulle med andra ord bli rent fiskal, dvs. inte på ett verkningfullt och kostnadseffektivt sätt styra mot en mer resurseffektiv och giffri avfallshandling. Utredningen bedömer därför att det är lämpligare att se över och vid behov skärpa de styrmedel som direkt riktar sig mot exempelvis utsortering av särskilt angelägna avfallsfraktioner samt produktdesign. Exempel på sådana styrmedel kan t.ex. vara tillståndsvillkor och ett utökat producentansvar. Utredningen har i enlighet med tilläggsdirektiven (dir. 2017:49) ändå tagit fram ett förslag på hur en skatt på förbränning av avfall kan utformas.

Regelrådet finner att redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

### **Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd**

I betänkandet redogörs bl.a. för olika beskattningsmodeller och alternativa styrmedel. Den valda lösningen i förslaget utgår i väsentliga delar från utredningens direktiv.

Regelrådet bedömer att redovisningen, i förhållande till det handlingsutrymme som utredningen har haft, ger en god bild av såväl alternativa lösningar som effekter av om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet finner att redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar givet förutsättningarna i ärendet.

### **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

Avfall är inte ett skattepliktigt bränsle enligt energiskattedirektivet (Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet). En skatt på förbränning av avfall utgör därmed inte någon harmoniserad skatt. En nationell skatt på avfall som förbränns bedöms även vara förenlig med punktskattedirektivet (rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktsskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG). Vidare redovisas förhållandet till EU:s statsstödsregler. Utredningen bedömer att förslaget inte innehåller några statliga stöd som behöver prövas av kommissionen innan det genomförs.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

### **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

Enligt utredningens bedömning bör förslaget om skatt på avfall som förbränns kunna träda i kraft den 1 januari 2020. Det anges även att skatten bör träda i kraft tidigast ett år efter att skatten beslutats för att berörda parter ska få rimlig förberedelsestid. Det framgår vidare att Skatteverket förväntas ta fram informationsmaterial.

Regelrådet konstaterar att såväl frågan om tidpunkt för ikraftträdande som informationsinsatser har berörts av utredningen, om än kortfattat. Regelrådet anser att det hade varit önskvärt med en utförligare bedömning vad gäller båda dessa punkter.

Regelrådet finner trots vad som ovan har angetts att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar givet förutsättningarna.

## Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges bl.a. följande. Det finns 34 stycken förbränningsanläggningar i Sverige som enligt definitionen är avfallsförbränningsanläggningar. Av dessa är samtliga kopplade till något fjärrvärmenät. Därutöver finns det industriella avfallsförbränningsanläggningar inom t.ex. cementindustrin. Avfallsförbränningsmarknaden kännetecknas av en stor andel kommunalt ägande. Antalet skattskyldiga beräknas enligt utredningen bli cirka 50 stycken. En skatt påverkar vidare marknaderna för avfallsbehandling, produktion av fjärrvärme, elproduktion och cementindustri. En skatt som omfattar samförbränningsanläggningar har även påverkan på pappers- och massaindustrin.

Regelrådet anser att utredningen ger en godtagbar övergripande bild av vilka branscher som berörs av förslaget. För att kunna bedöma förslagets effekter är det dock väsentligt att tydliga uppgifter om antal berörda företag finns med liksom att det går att utläsa hur stora de företag är som berörs. Regelrådet konstaterar att det är otydligt hur antalet skattskyldiga har uppskattats och att det saknas information om hur många företag som berörs indirekt. Närmare uppgifter om de berörda företagens storlek saknas.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån bransch är godtagbar men att redovisningen utifrån antal och storlek är bristfällig.

## Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

### *Administrativa kostnader*

Enligt konsekvensutredningen uppskattas tidsåtgången för den ökade administrationen vara ca 2–6 timmar per avfallsförbrännings- eller samförbränningsanläggning per månad. Med en timkostnad på 550 kronor per timme innebär det en administrativ kostnad motsvarande mellan 1 100 kronor och 3 300 kronor per månad och anläggning. Det anges att de allra flesta anläggningar redan väger de avfallsmängder som förs in till och ut från anläggningen. Ett undantag är dock de samförbränningsanläggningar inom industrin där det internt uppkomna avfallet förbränns. För dessa anläggningar medför förslaget ökade kostnader för vägning av avfallet. Hur stor denna kostnad kan bli varierar mellan olika anläggningar och är mycket svår att uppskatta.

Regelrådet anser att det hade varit önskvärt med en mer utvecklad redovisning av förslagets påverkan på berörda företags administrativa kostnader. Såvitt Regelrådet kan bedöma utifrån de uppgifter som återfinns i konsekvensutredningen är dock de administrativa kostnaderna relativt låga i sammanhanget. Mot den bakgrunden anser inte Regelrådet att avsaknaden av en närmare redovisning i denna del kan anses vara någon allvarlig brist.

Regelrådet finner med beaktande av förutsättningarna i ärendet att redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags administrativa kostnader är godtagbar.

### *Andra kostnader och verksamhet*

Av konsekvensutredningen framgår bl.a. följande. För en given mängd avfallsförbränning, i dag cirka 6,5 miljoner ton per år i Sverige, leder en skatt på förbränning av avfall till kostnadshöjningar för anläggningsägaren. Med ett antagande av att mängden aska och slagg uppgår till cirka 20 procent medför den föreslagna nettobeskattningsmodellen att en föreslagen skattenivå på 100 kronor per ton avfall uppgår till en nettoskatt motsvarande 80 kronor per ton avfall. En skatt på förbränning av avfall på 100 kronor per ton innebär då en kostnad om cirka 500 miljoner kronor årligen för de skattskyldiga aktörerna.

Kostnaden kommer enligt utredningen sannolikt till viss del att övervältras på fjärrvärmekunderna. Om kostnaden inte fullt ut kan övervältras till fjärrvärmekunderna kommer en skatt på förbränning av avfall att påverka fjärrvärmeproduktionsbolagens ekonomiska resultat negativt.

För cementindustrin anges en skatt på förbränning av avfall medföra ökade kostnader på 20 miljoner kronor årligen, vilket motsvarar cirka 1 procent av omsättningen. Cementproduktion i Sverige är utsatt för konkurrens på marknaden varför kostnadsökningar till följd av en skatt, inte bedöms kunna föras vidare till slutkund. En skatt på förbränning av avfall skulle därmed sänka bolagens ekonomiska resultat.

Den största delen av de bränslen som nyttjas inom pappers- och massaindustrin skattebefrias genom utredningens förslag om att medge avdrag från skatt för biobränslen. Utredningen anger en kostnad på cirka 7 miljoner kronor per år. Returpappersbruket verkar på en internationellt konkurrensutsatt marknad vilket gör att kostnadsökningar till följd av en skatt på förbränning av avfall inte kan föras vidare till slutkund.

Vad gäller återvinningsindustri anses det vara svårt att uppskatta hur stora de ekonomiska konsekvenserna skulle bli av en avfallsförbränningskatt. Enligt utredningen uppger Svenskt Näringsliv att en skatt på 100 kronor per ton avfall som förbränns skulle leda till en ökad kostnad på cirka 20 miljoner kronor per år för den största metallåtervinningsanläggningen i Sverige.

Såvitt Regelrådet kan bedöma ger konsekvensutredningen en relativt tydlig bild av de sammanlagda kostnadernas storleksordning för de branscher som påverkas särskilt. Avsaknaden av tydliga beräkningsgrunder vad gäller utredningens uppgifter om kostnader är dock en brist. Det är svårt att härleda de uppgifter som framkommer i utredningen om påverkan på företagen till de fakta som uppgifterna grundas på. Eventuella effekter på företagets verksamhet är inte tydligt redovisade. Det innebär, sammantaget med en bristande information avseende berörda bolags antal och storlek, att redovisningen får anses vara bristfällig vad gäller såväl andra kostnader som verksamhet.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets påverkan på andra kostnader och verksamhet är bristfällig.

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

Frågan om påverkan på konkurrensförhållanden behandlas i flera delar av betänkandet avseende vissa branscher och vad gäller förhållanden till en internationell marknad.

Regelrådet anser att det hade varit önskvärt med en samlad och sammanfattande bild av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag utöver de aspekter som indirekt berörs i olika delar av betänkandet.

Regelrådet finner trots vad som ovan har angivits att redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

### **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Enligt konsekvensutredningen finns i Sverige en överkapacitet att förbränna avfall i förhållande till det avfall som genereras här. För att hela den svenska kapaciteten för avfallsförbränning ska kunna utnyttjas, måste avfall importeras. Sammanfattningsvis kommer mängderna importerat avfallsbränsle inte att påverkas nämnvärt på kort sikt. På lång sikt skulle en skatt på förbränning av avfall kunna leda till en minskad import av avfallsbränsle. Enligt Profus rapport skulle en hög skatt på avfall som förbränns t.o.m. kunna leda till att import av avfallsbränsle helt upphör efter 2030.

Regelrådet anser att redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

### Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att effekterna för små- och medelstora företag i respektive bransch som kan komma att påverkas av en skatt på förbränning av avfall inte har studerats specifikt. Då skattebasen är baserad på mängd skattepliktigt avfall är det enligt utredningen verksamheter med hög andel avfallsförbränning som framför allt påverkas av skatten. Eftersom de administrativa kostnaderna är låga anses mindre företag inte missgynnas.

Regelrådet konstaterar att konsekvensutredningen inte innehåller några närmare uppgifter om storleken på de företag som påverkas av förslaget. Det är därför inte helt tydligt i vilken omfattning företag av olika storlek påverkas av förslaget. Utifrån vad som framgår av konsekvensutredningen kan dock avsaknaden av en närmare redovisning av förslagets påverkan i förhållande till små företag vara godtagbar.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar givet förutsättningarna i ärendet.

### Sammantagen bedömning

Regelrådet har konstaterat att den aktuella konsekvensutredningen innehåller flera brister, särskilt vad avser redovisningen av berörda företag. Redovisningen är otydlig även vad avser redovisningen av förslagets påverkan på företagets kostnader och verksamhet. Samtidigt ger utredningen en utförlig redovisning av förslagets påverkan på ett mer övergripande plan. Regelrådet anser sammanfattningsvis att konsekvensutredningen trots vissa brister ger en godtagbar helhetsbild av förslagets påverkan på företagen givet förutsättningarna i ärendet.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 14 november 2018.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, Hanna Björknäs, Mikael Ek, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Ludvig Kimby.



Pernilla Lundqvist  
Ordförande



Ludvig Kimby  
Föredragande