Regelrådet

Beslutsdatum 2026-11-25
Vårt diarienummer RR 2026–224
Ert diarienummer Fi2026/01577

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över redovisning av regeringsuppdraget att göra en översyn och analys av skatten på avfall

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att det framgår vilka företag som huvudsakligen kommer att påverkas av förslaget, även om det hade varit önskvärt att förslagsställaren utvecklat sin redovisning, särskilt vad gäller storleken på de företag som berörs. Det framgår varför förslagsställaren bedömer att avfallsskatten bör tas bort och vilka alternativ som övervägts. Det finns också en tydlig beskrivning av hur förslaget förhåller sig till EU-rätten och statsstödsreglerna. Även om förslaget förväntas få förenklande effekter bedömer Regelrådet att det hade varit behövligt med en mer utvecklad redovisning av påverkan på företagens kostnader och intäkter för att förstå omfattningen. Vidare saknas redovisning av om det tagits några särskilda hänsyn till små och medelstora företag, om det behövs speciella informationsinsatser och hur förslaget förhåller sig till eventuella minimikrav. Samtliga övriga delaspekter, som inte nämnts ovan, bedöms vara godtagbart redovisade. Sammantaget bedömer Regelrådet att konsekvensutredningen uppfyller kraven i förordningen om konsekvensutredningar.

Innehållet i förslaget

Skatten på avfall tas bort genom att lagen (1999:673) om skatt på avfall upphör att gälla. Även förordningen (1999:1218) om skatt på avfall ska upphöra att gälla.

Övergångsbestämmelser införs för att reglera återbetalning av skatt på avfall där skattebefrielse medges och som beskattats innan lagen (1999:673) om skatt på avfall upphör att gälla.

Följdändringar görs i skatteförfarandelagen (2011:1244) och i lagen (1990:313) om Europarådets- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden.

Bedömning av delaspekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

Skatteverket och Naturvårdsverket föreslår att skatten på avfall tas bort. Dels för att myndigheterna bedömer att den är samhällsekonomiskt ineffektiv, dels för att deponering av avfall har minskat kraftigt sedan skatten infördes och att den därmed inte längre behövs. Skatten på avfall infördes år 2000, då med syftet om att styra bort från deponering, mot mer miljövänligare sätt att hantera avfallet. Mer specifikt skulle mängden konventionellt avfall som

omfattades av skatten halveras till 2005, vilket uppges mer än väl ha uppnåtts (från cirka 4,3 miljoner ton till 1,4 miljoner ton). Förslagsställaren uppger att det i dag finns en tydlig ambition, både från EU och regeringen, om att styra mot en cirkulär ekonomi. Viktiga delar i en cirkulär ekonomi handlar om att spara naturresurser och att miljö- och hälsofarliga ämnen fasas ut från samhället i stället för att cirkuleras. Förslagsställaren uppger att utvecklingen därmed har gått från en önskan om att styra bort avfall från deponi till att säkerställa att återvunna råvaror ersätter primära och att det är rätt avfall som hamnar på en deponi. För detta ändamål uppges en skatt på avfall som deponeras inte vara rätt styrmedel eftersom styrningen då riktas mot det lägsta steget i avfallshierarkin när man i stället behöver styra beteenden som påverkar de övre stegen i avfallshierarkin.

Förslagsställaren uppger att det i skattens nuvarande utformning finns ett stort antal undantag och avdragsmöjligheter. De många avdragsmöjligheterna gör att det endast är omkring fyra procent av det skattepliktiga avfallet som det betalas slutlig skatt för. Myndigheternas analys visar att skatten, i dess nuvarande utformning, skapar incitament att söka undantag och yrka avdrag snarare än att styra avfallet mot den miljömässigt mest önskvärda hanteringen. Det i sin tur gör att det finns en risk att avfall som borde deponeras i stället används i konstruktioner eller att material som skulle kunna återanvändas byggs in i konstruktioner.

Regelrådet bedömer att redovisningen av problembeskrivning och syftet med förslaget är godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Såvitt Regelrådet kan se finns det ingen uttrycklig redovisning av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas. Förslagsställaren uppger dock att om regeringen väljer att ha kvar skatten på avfall bör två av avdragen i lagen om skatt på avfall tas bort eftersom de bedöms strida mot Europeiska kommissionens beslut om att godkänna statsstöd.

Regelrådet bedömer att redovisningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas är godtagbar.

Alternativa lösningar

Förslagsställaren uppger att alternativa utformningar av skatten har varit en del av myndigheternas analys, men att de inte bedöms vara motiverade utifrån perspektivet att styra mot en mer cirkulär ekonomi där avfall som inte ska cirkuleras tas bort ur flödet. Inte heller en differentierad skatt med färre undantag och minskade avdragsmöjligheter och som beskattar faktisk deponering bedöms kunna bidra effektivt till att användningen av primära råvaror minskar.

Regelrådet bedömer att redovisningen av alternativa lösningar är godtagbar.

Berörda företag

Förslagsställaren uppger att de verksamhetsutövare som berörs av förslaget om att avskaffa skatten på avfall är aktörer som bedriver verksamhet på skattepliktiga industrianläggningar med deponi eller på skattepliktiga avfallsanläggningar med deponi. Där de senare tar emot avfall för deponering från andra aktörer. Dessa kan drivas av företag eller kommuner. När det gäller industrianläggningar antas alla verksamhetsutövare vara företag. Även aktörer som ger upphov till skattepliktigt avfall kommer att beröras. Även dessa utgörs framför allt av företag och kommuner.

De aktörer som direkt påverkas av ett avskaffande av skatten är de som bedriver verksamhet vid de anläggningar som i dag är skattepliktiga och där verksamhetsutövaren lämnar en skattedeklaration till Skatteverket. Enligt uppgift från Skatteverket är det 105 skattepliktiga anläggningar år 2026. Av dessa drivs knappt en tredjedel av kommuner. År 2022, som är sista året med tillgänglig statistik för slutlig skatt, fanns 107 skattepliktiga aktörer. Av dessa betalade 87 slutlig skatt och 20 betalade inte någon skatt efter att samtliga avdrag hade yrkats. Av de skattepliktiga anläggningarna är en fjärdedel industrianläggningar med deponi. För dessa finns ofta tillstånd att endast deponera avfall som uppkommer på anläggningen från den egna verksamheten och de som bedriver verksamheten är därmed både avfallsproducenter och avfallshanterare.

De avfallsproducenter som framför allt berörs av förslaget om att slopa skatten på avfall är de aktörer som ger upphov till avfall som det betalas nettoskatt för eller avfall som det görs konstruktionsavdrag för. Det uppges inte vara möjligt att ta fram uppgifter om vilka avfallsproducenter som berörs av förslagen och hur många de är. Förslagsställaren uppskattar dock att de som kan komma att beröras är till exempel verksamheter inom bygg och riv (ger upphov till bland annat jord, betong och isolering), privata och kommunala aktörer som driver avfallsförbränningsanläggningar (ger upphov till flyg-och bottenaska) samt företag och kommuner som bedriver verksamhet på skattepliktiga avfallsanläggningar (dessa ger upphov till sorterings- och deponirester). Även blästersand nämndes som ett vanligt förekommande avfall som det betalas nettoskatt för. Detta avfall kan uppkomma inom en rad olika branscher.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka branscher som berörs av förslaget och till viss del hur många företag som kan komma att beröras. Det finns dock inga uppgifter om hur stora dessa företag är. Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt att förslagsställaren utvecklat sin redovisning av de företag som berörs, även om förslaget uppges innebära en förenkling.

Regelrådet bedömer dock att redovisningen av berörda företag är godtagbar.

Påverkan på företagens kostnader och intäkter

För både industrianläggningar och avfallsanläggningar uppges ett avskaffande av skatten innebära minskad administrativ börda samt att verksamhetsutövarnas likviditetspåfrestningar som uppstår mellan inbetalning och återbetalning försvinner. Dessutom uppges förslaget innebära en regelförenkling för verksamhetsutövare genom att till exempel osäkerheter vid tolkning av lagstiftningen försvinner. Förslagsställaren uppger att det i avsaknad av underlag inte är möjligt att uppskatta omfattningen av de administrativa besparingarna. År 2022, redovisade de berörda aktörerna avfall till en summa av 6,4 miljarder kronor i bruttoskatt. De yrkade avdrag för en total summa av 6,1 miljarder, vilket innebär att 96 procent av det totala skattebeloppet återbetalades i form av avdrag. Den negativa påverkan på verksamheternas likviditet som det medför att ligga ute med stora belopp försvinner om skatten tas bort.

När det gäller avfallsanläggningar som tar emot avfall från andra aktörer förväntas de som driver anläggningarna i viss utsträckning sänka mottagningsavgifterna för deponering vid ett avskaffande av skatten. Mottagningsavgiften för avfall som ska deponeras, eller för blandat avfall som behöver sorteras och där en mindre andel slutligen deponeras, uppgår vanligen till cirka 1 500–2 000 kronor per ton. Avgiften omfattar behandlingskostnad och eventuell skatt. Hur mycket mottagningsavgifterna kommer att sänkas beror på i vilken utsträckning skatten i dag kan övervältras på avfallsproducenterna. Eftersom marknaden för avfallshanteringen är

konkurrensutsatt bedöms full kostnadstäckning inte alltid kunna uppnås. De som driver avfallsanläggningarna förväntas därför inte sänka mottagningsavgifterna med hela skattebeloppet vid ett borttagande av skatten.

Sammantaget bedöms ett borttagande av skatten på avfall framför allt medföra positiva effekter för de aktörer som bedriver verksamhet vid skattepliktiga anläggningar. Detta till följd av regelförenkling och minskad administrativ börda och att de inte behöver ligga ute med stora belopp i väntan på avdrag. Utöver avfallsskatten uppges det finnas det många andra styrmedel och andra drivkrafter som ger incitament att behandla avfall på annat sätt än genom deponering och som påverkar hur de som bedriver verksamhet vid skattepliktiga anläggningar hanterar avfallet. Ett borttagande av skatten förväntas inte medföra några negativa konsekvenser för de aktörer som bedriver verksamhet vid skattepliktiga anläggningar. Avfallsanläggningarna har möjlighet att själva styra över vilket avfall de vill ta emot och till vilken kostnad.

Under 2022 nettobeskattades cirka 450 000 ton avfall efter att samtliga avdrag hade yrkats. Detta motsvarar cirka fyra procent (0,45/10,9 miljoner ton) av den totala mängden skattepliktigt avfall. Avfallsproducenter som i dag lämnar avfall för deponering, bedöms även fortsättningsvis lämna avfall för deponering. Ett borttagande av skatten innebär dock en lägre kostnad för deponering än i dag då avfallsanläggningarna, som nämnts ovan, förväntas sänka sina mottagningsavgifter. Under förutsättning att hela skatten har övervältrats på avfallsproducenten skulle det innebära en kostnadsbesparing på (750 x 450 000) 337,5 miljoner kronor under förutsättning att mängden avfall som nettobeskattas fortfarande är cirka 450 000 ton och skattesatsen är 750 kronor per ton. Detta får ses som ett maxtak och den verkliga kostnadsbesparingen förväntas vara mindre till följd av att hela skatten inte alltid kan övervältras till avfallsproducenten.

Sammantaget bedöms risken att avfallsproducenter som i dag behandlar sitt avfall genom materialåtervinning eller annan återvinning som ersätter primära material i stället skulle välja deponering som behandlingsmetod som liten. Att skatten på avfall tas bort innebär även att incitamenten för avfallsproducenter att hitta konstruktionsbehov utanför en deponi, för att undvika skatt, försvinner. Det kan i sin tur förväntas innebära att vissa avfallsproducenter i stället väljer att deponera avfallet när kostnaden för deponering blir lägre. Genom att skatten tas bort försvinner de ekonomiska incitamenten för avfallsproducenter att hitta en deponi som har behov av deras avfall för konstruktioner inne på avfallsanläggningen eller för sluttäckning av deponin. Utan möjlighet till avdrag borde mottagningsavgiften för dessa avfall jämnas ut oavsett om det kan användas i konstruktioner alternativt vid sluttäckning eller om det ska deponeras. Detta under förutsättning att det finns kapacitet att deponera avfallet i stället för att använda det i konstruktioner. Detta borde medföra minskade transaktionskostnader för avfallsproducenterna.

Ett borttagande av skatten skulle innebära en regelförenkling för avfallsproducenter. Det innebär även att eventuella osäkerheter som avfallsproducenterna upplever kopplat till skattelagstiftningen försvinner. Det kan även innebära att incitamenten ökar för att utveckla processer för att materialåtervinna delar av avfall utan att riskera att deponering av restavfallet omfattas av skatt. Sammantaget bedöms ett avskaffande av skatten medföra positiva konsekvenser för avfallsproducenter till följd av regelförenkling och minskade kostnader för deponering.

De aktörer som i dag kan åtnjuta de avdrag som statstödsbeslutet omfattar uppges möta en latent risk, då förändringar i regelverket kan omprövas eller avskaffas. Det kan för dessa aktörer leda till betydande kostnadsökningar som är svåra att förutse.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns beskrivningar av hur förslaget bedöms påverka berörda företag och vilken typ av kostnader och besparingar det förväntas medföra. Det finns även en viss uppskattning av kostnadsminskningar för deponering. Det framgår att förslaget uppges innebära minskad administration, men det finns inte någon uppskattning av hur stora besparingar det beräknas medföra. Enligt Regelrådets uppfattning hade det varit behövligt med en tydligare redovisning av påverkan på företagens kostnader. Även om det framgår vilken typ av kostnader som förväntas påverkas är det inte tillräckligt tydligt hur stora kostnadsminskningarna förväntas bli. Såvitt Regelrådet kan utläsa saknas en tydlig redovisning av påverkan på företagens intäkter. Regelrådet vill påminna om att alltid redovisa samtliga delaspekterna i konsekvensutredningen. Om förslagsställaren bedömer att en delaspekt inte är relevant ska det ändå framgå att en sådan bedömning har gjorts.

Regelrådet bedömer att redovisningen av påverkan på företagens kostnader och intäkter är bristfällig.

Påverkan på konkurrens

Eftersom marknaden för avfallshanteringen är konkurrensutsatt bedöms full kostnadstäckning inte alltid kunna uppnås. De som driver avfallsanläggningarna förväntas därför inte sänka mottagningsavgifterna med hela skattebeloppet vid ett borttagande av skatten.

Förslagsställaren uppger att något som lyfts av flera olika aktörer är att deponikapaciteten, framför allt i södra Sverige är begränsad, och de som driver avfallsanläggningar vill endast deponera sådant avfall som verkligen måste deponeras för att spara på kapaciteten. Detta talar för att det fortfarande i vissa områden kan finnas tydliga incitament för att hitta en annan användning av avfallet än att deponera det för att spara på kapacitet. Detta uppges kunna innebära att avfall i stor utsträckning fortsatt kommer att användas i konstruktioner och för sluttäckning inne på avfallsanläggningar, även efter ett borttagande av skatten. Ett borttagande av skatten innebär dock att möjligheten för vissa avfallsanläggningar att erbjuda ”konstruktionsavdrag” för att få en konkurrensfördel försvinner. Ett avskaffande av avfallsskatt bedöms därmed bidra till en sundare konkurrens på deponimarknaden.

Ett borttagande av skatten uppges innebära att de ekonomiska incitamenten för att använda skattepliktigt avfall i konstruktioner (både på och utanför avfallsanläggningar) minskar. Detta kan komma att påverka förutsättningarna på marknaden för avfall som kan användas i konstruktioner. Det skulle kunna innebära att efterfrågan på rena massor (som i dag kan undantas skatt genom 3 § lagen om skatt på avfall) ökar, samtidigt som det avfall som i dag är skattepliktigt deponeras i större utsträckning. Det skulle innebära en positiv konsekvens för de avfallsproducenter som ger upphov till avfall i form av till exempel rena jordar.

Regelrådet bedömer att redovisningen av påverkan på konkurrens är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små och medelstora företag

Såvitt Regelrådet kan utläsa saknas redovisning av särskilda hänsyn till små och medelstora företag, vilket är en brist. Regelrådet vill påminna om att alltid redovisa samtliga delaspekterna i konsekvensutredningen. Om förslagsställaren bedömer att en delaspekt inte är relevant ska det ändå framgå att en sådan bedömning har gjorts.

Regelrådet bedömer att redovisningen av särskilda hänsyn till små och medelstora företag är bristfällig.

Åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter

Förslagsställaren uppger att eftersom inbetalning av skatt och avdrag kan göras vid olika tillfällen föreslås övergångsbestämmelser. Det innebär att den som är skattskyldig när lagen om skatt på avfall upphör att gälla i vissa fall, under en övergångsperiod, kan ansöka om återbetalning när avfall används på de sätt som anges i 10 § 1–3 i lagen om skatt på avfall.

Regelrådet bedömer att redovisningen av åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren uppges inte ha någon särskild uppfattning om när ikraftträdande av förslaget bör ske annat än att det lämpligen sker vid ett kvartals början. Anledningen till detta är för att följa tidpunkterna för deklarationen. För att säkerställa tillräcklig beredning och ett ikraftträdande vid ett årsskifte föreslår myndigheterna att lagändringen börjar tillämpas den 1 januari 2028.

Det framgår inte om förslagsställaren gjort någon bedömning av om det behövs några speciella informationsinsatser. Regelrådet vill påminna om att alltid redovisa samtliga delaspekterna i konsekvensutredningen. Om förslagsställaren bedömer att en delaspekt inte är relevant ska det ändå framgå att en sådan bedömning har gjorts.

Regelrådet bedömer att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är godtagbar.

Regelrådet bedömer att redovisningen av behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Hur och när konsekvenserna kan utvärderas

Förslagsställaren bedömer att mängden deponerat avfall bör följas upp av Naturvårdsverket om skatten på avfall tas bort. Uppföljningen görs lämpligen stegvis och anpassas efter behov där man i ett första steg följer deponerade mängder avfall genom officiell statistik. Genom att följa deponerade mängder, dels totalt, dels per avfallsslag kan indikationer fås om det förekommer oroväckande trender för något avfallsslag. Andra aspekter som kan vara av intresse att följa är hur avfallsanläggningarnas mottagningsavgifter för deponering har förändrats, liksom import och export av avfall för deponering. Det uppges att Naturvårdsverket kan följa en eventuell ökad import av avfall för deponering efter att skatten tas bort genom de godkännanden för import som ges.

Beroende på vad en inledande uppföljning visar kan, vid behov, en fördjupad analys initieras, i syfte att utreda och föreslå åtgärder för att styra bort specifika avfallsflöden från deponering. Det uppges att uppföljning måste göras baserat på tillgänglig officiell statistik. Tillgång till statistik och data är en förutsättning för att uppföljning ska kunna göras korrekt. En uppföljning av deponerat avfall uppges kunna visa på förändringar i mängden deponerat avfall, men det kan vara svårt att visa på kausalitet med borttagandet av avfallsskatten.

Regelrådet bedömer att redovisningen av hur och när konsekvenserna kan utvärderas är godtagbar.

Överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

Förslagsställaren bedömer att avfallsskatten i dess nuvarande form är förenlig med EU-rätten. Utformningen av skatten, med skattebefrielse för flera avfallstyper genom undantag och avdrag, kräver att Sverige medges ett godkännande av stödordningen från Europeiska Kommissionen. Denna stödordning har senast godkänts i maj 2004. Om regeringen väljer att ha kvar avfallsskatten bör två av avdragen i lagen om skatt på avfall tas bort eftersom de bedöms strida mot beslutet om godkännande av statsstöd. Det gäller skattebefrielsen för slam från framställning av dikalciumfosfat, kalciumklorid och natriumfosfat samt kalciumfluoridslam från framställning av aluminiumfluorid. Motiveringen till myndigheternas bedömning är att produktionen av dikalciumfosfat, kalciumklorid och natriumfosfat har upphört i Sverige och därmed har förutsättningarna som låg till grund för skattebefrielse ändrats. Skattebefrielse för kalciumfluoridslam från framställning av aluminiumfluorid bör upphöra eftersom ett bättre alternativ till omhändertagande av avfallet finns.

Såvitt Regelrådet kan utläsa nämns inget om hur förslaget förhåller sig till minimikraven, vilket är en brist, även om Regelrådet för egen del inte heller har kunnat utläsa att det finns något minimikrav att utgå från.

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

Regelrådet bedömer att redovisningen av om förslaget går utöver minimikraven är bristfällig.

Övrigt som Regelrådet vill framföra

Regelrådet har inget övrigt att framföra i detta ärende.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 25 november 2026.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Katarina Kjellström.

Anna-Lena Bohm
Ordförande

Katarina Kjellström
Föredragande