

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Ert dnr Fi2022/01511
Vårt dnr R-2023-19

Malmö den 22 juni 2023

REMISSVAR: Remiss av promemorian Förslag om justerad skatt på naturgrus och avfall inför budgetpropositionen 2024

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadörer, katalysatorer och garantier för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, cirka 150 tillverkare, konsulter och entreprenörer aktiva inom avfallshantering.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Avfall Sveriges generella ståndpunkter vägleder i ställningstaganden och åtgärder för att utveckla förebyggande, återanvändning och avfallshantering samt kommunernas roll inom dessa. Avfall Sverige stödjer avfallshierarkin som princip och anser när det gäller ekonomiska styrmedel att skatter och avgifter kan användas för att styra avfallshanteringen. Avfall Sverige anser vidare att statliga skatter och avgifter på avfall bör återföras till branschen för dess utveckling.

2. Sammanfattning

- Avfall Sverige *avstyrker* den föreslagna höjningen av avfallsskatten.
- Avfall Sverige *välkomnar* att en uppräknig av skatten endast föreslås göras med utgångspunkt i KPI eftersom det innebär en justering av skatten som hänför sig till den allmänna prisutvecklingen.

3. Bakgrund

År 2000 infördes en avfallsskatt, i dagligt tal, deponiskatt, med syfte att minska deponering av avfall och därmed stödja att mer avfall kan förebyggas, återanvändas eller återvinnas på olika sätt. Detta skedde efter flera års utredning där olika modeller för skattens utformning analyserades. Skatt på avfall som deponeras är en punktskatt utgående från lagen om skatt på avfall (1999:673), ("LSA"). Skatten träffar de flesta avfallsslag men det finns ett ganska så stort antal undantag, i huvudsak branschspecifika avfall från industrin. Deponeringsanläggningarna är skattskyldiga och skatten tas ut enligt en så kallad nettodeponiskattmodell, vilket i korthet betyder att allt som förs in till en anläggning beskattas och att avdrag medges för sådant som förs ut från anläggningen eller till annan behandling inom anläggningen än just deponering. Ett antal deponeringsanläggningar är inte skattskyldiga exempelvis gruvindustrins deponier och dessutom medges skattebefrielse för vissa avfalltyper, t.ex. förorenad jord från marksanering.

Naturvårdsverket genomförde 2013 en utredning om deponiskatten som i huvudsak gick ut på att undersöka relevans avseende de olika undantag och befrielser som finns i skattelagstiftningen, särskilt från specifika verksamhetsavfall. I BRAS-utredningen (SOU 2005:23) hade dessa frågor lyfts fram. Någon analys av de samhällsekonomiska effekterna av deponiskatten har inte gjorts.

Deponeringen av avfall har minskat rejält sedan skatten infördes, från cirka 5 miljoner ton år 2000 till dagens 2,5 miljoner ton årligen. Detta gäller anläggningar där också hushållsavfall tagits om hand. I själva verket påbörjades minskningen redan innan skatten infördes. Man kan säga att branschens aktörer var lyhörda inför den nya styrsignalen. Idag är huvuddelen av det avfall som deponeras sådant avfall som är undantagna från skatten eller på annat sätt skattebefriade. Därmed torde den miljöstyrande effekten av skatten ha ebbat ut.

När LSA utreddes och infördes fanns få andra styrmedel som också kunde påverka hur mycket avfall som deponeras. År 2002 respektive 2005 infördes dock förbuden att deponera brännbart respektive organiskt avfall. Därmed kom dessa nya styrmedel i praktiken att ersätta skatten som det mest viktiga skälet till att minska deponering. Reglerna om producentansvar och ökade mål för materialåtervinning, mål för matavfallsinsamling m.m. har också bidragit till mindre deponering liksom generellt ett ökat fokus på och medvetenhet om att undvika deponering. Slutsatsen blir att det är snarare deponeringsförbuden som lett till den kraftigt minskade deponeringen och att deponiskatten idag har försumbar styrande effekt.

Skatt på deponering av avfall används som styrmedel i ett stort antal länder. Sverige skiljer ut sig genom att skatteintäkten som helhet återförs till staten, medan det i andra länder är vanligt att medlen helt eller delvis återförs till branschen.

När skatten infördes utgjorde avfallsbehandlingsanläggningen i huvudsak en plats för just deponering av avfall. Så är inte fallet idag. Den faktiska deponeringsverksamheten är numera liten när det gäller avfall under kommunalt ansvar. Numera är avfallsanläggningen ofta en plats för bearbetning och lagring av avfall för återanvändning och återvinning. Sortering, behandling av

förorenade jordmassor, lagring, hantering av askor, asfalt och schaktmassor är exempel på sådana aktiviteter. Avfallsanläggningen är alltså en viktig nod för den cirkulära ekonomin. Med en sådan mer diversifierad verksamhet har hanteringen av avfallsskatten utvecklats till en ganska så stor administrativ börda som i förlängningen påverkar framgången med nya cirkulära lösningar som kan utvecklas med avfallsanläggningen som bas.

Slutsatsen av den analys som Avfall Sverige har låtit PwC genomföra är att den nuvarande deponiskatten inte är ett effektivt styrmedel, vare sig miljömässigt eller ekonomiskt. I själva verket förefaller skatten ge en samhällsekonomisk förlust och dess utformning riskerar att hindra tillkomsten av attraktiva cirkulära lösningar för olika slags avfall. Mot denna bakgrund anser Avfall Sverige att det är rimligt att göra en djupare analys av skattens utformning och miljöstyrande effekter. Avfall Sverige uppmanar därför regeringen att göra en översyn av avfallsskatten. Syftet med en översyn skulle vara att analysera hur kostnadseffektivt styrmedlet med avfallsskatt är idag och undersöka hur styrmedlet eventuellt kan förändras för bättre träffsäkerhet och så att nya cirkulära lösningar för avfall kan underlättas samt vilka undantag som finns och som bör finnas.

Avfall Sverige har inte låtit analysera hur eventuellt den nuvarande deponiskatten skulle kunna moderniseras för att bättre kunna motsvara samhällets krav. Det kan dock konstateras att Norge år 2015 avskaffade motsvarande skatt efter en samhällsekonomisk studie.

2.1 Några exempel på avfallsskattens tillämpning och problem med skatten

Exempel 1: När det gäller avdrag för avfall som inom anläggningen använts för konstruktionsarbeten eller för att där åstadkomma en miljösäker deponering eller förvaring (Lag om skatt på avfall, 10§ pt 3) så finns det stort tolkningsutrymme. Då många anläggningar väljer att inte göra avdraget och kostnaden för användningen fördyras styr detta i många fall mot användning av jungfruligt material som i vissa fall både är billigare men framförallt enklare att använda. Det bidrar även till ojämna spelregler då vissa anläggningar gör avdrag för vissa avfall i konstruktion och andra inte.

Exempel 2: Om en anläggning har krav från myndighet att mellantäcka öppna deponiytor med täta material så kan det ibland finnas möjlighet att använda återvunnet material i form av exempelvis lera. Detta räknas dock som ett avfall och undantas inte från deponiskatten vilket gör att kostnaderna kan bli mycket höga. Om man däremot lägger en plastmatta så räknas detta som en produkt och undantas från deponiskatten.

Exempel 3: Vid sorteringsanläggningar inne på ett deponiområde hanteras i många fall matavfall som inte får deponeras. Avfallet behöver dock tas upp för skattedeklaration för att sedan göras avdrag för. Problem uppstår när det är svårt att uppskatta hur mycket av matavfall som går till slurrytillverkning. I processen tillsätts dessutom vatten vilket innebär att det som vägs ut är tyngre än det som vägts in. Att denna process ens ska omfattas av skattereglerna bara för att den ligger på ett deponiområde bidrar till osäkerheter och en stor administrativ börda vilket i slutändan kan riskera återvinningen på platsen.

Exempel 4: Vid tillverkning av avfallsbränsle i pelletsform inne på ett område med deponi kan det bli väldigt ogynnsamt om man väger in ett avfall till anläggningen som har vatten i sig och väger ut ett lättare material där 30 % vatten har försvunnit genom en torkningsprocess. Invägt avfall tas upp för deponiskatt för att sedan göra ett 30% mindre avdrag för när det går ut vilket innebär en förlust på ca 160–165 kr på varje ton. Detta riskerar i sin tur att öka transportavstånden om tillverkningen flyttas någon annanstans.

Exempel 5: Slagg som lagras och sorteras inom en anläggning som är skattepliktig beläggs med skatt även om ingen slaggfraktion är avsedd för deponering. Ofta ligger stora mängder slagg i lager på avfallsanläggningar i väntan på sortering för att kampanjvis kunna arbeta effektivt. Detta medför summor på flera miljoner som verksamheten måste ligga ute med. Räntan på utläggerna är ofta högre än de intäkter den utsorterade metallen ger, vilket helt tar bort incitamentet att sortera slaggen alls. Dessutom är det sällan den invägda mängden stämmer med den utvägda pga. av fukt bortfall etc, vilket gör att hela skatten inte kan återfås.

Exempel 6: Avfallshierarkin består idag av fem steg men borde egentligen utökas med ett sjätte, dumpning. En negativ effekt av deponiskatten som branschen sett på senare tid är att avfall i vissa fall styrs till ej ändamålsenliga platser eller konstruktioner i syfte att endast avyttra avfall på ett billigt sätt (en förtäckt deponi).

Exempel 7: En fråga som ofta uppstår är den om skatt bör ligga på sådant avfall som inte går att återvinna, alltså när det är omöjligt att uppfylla skattens ursprungliga syfte, tex farligt avfall som innehåller för höga halter av miljö- och hälsoskadliga ämnen. Deponiskatten bör främja återvinning men när deponering är det enda alternativet blir det alltså en fiskal skatt.

Exempel 8: På anläggningar som bedriver storskalig avfallsförädling är det fullt möjligt att generera större skatteavdrag än skattebetalningar för de materialströmmar som förädlas till avfallsbränslen samt restmaterial som nyttjas i konstruktioner. Den här effekten uppstår genom att de färdigförädlade materialens karaktär skiljer sig väsentligt jämfört med de intippade ursprungsmaterialen. Karaktärsförändring i kombination med nederbörd och bevattning gör att färdigförädlade material kan väga 10-20 % mer när skatteavdrag sker. Skatteverket har vid ett revisionstillfälle uppmärksammat, av den reviderade anläggningen, på den här skevheten och gav då besked att det var helt i sin ordning.

4. Generella kommentarer

Avfall Sverige avstyrker den föreslagna höjningen av avfallsskatten. Om inte direkta positiva miljöeffekter kan påvisas för avfall under kommunalt ansvar avseende en höjd deponiskatt anser inte Avfall Sverige att det finns skäl för någon höjning. En höjning som också, avseende avfall under kommunalt ansvar, framför allt kommer att få fiskala effekter i form av ett ökat skatteuttag.

Avfall Sverige välkomnar att en uppräkningslista av skatten endast föreslås göras med utgångspunkt i KPI eftersom det innebär en justering av skatten som hänför sig till den allmänna prisutvecklingen. Avfallsskatten kommer dock likväl att vara betungande för

verksamhetsutövare.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår vikarierande rådgivare för avfallsanläggningar Andreas Bjäre, andreas.bjare@avfallsverige.se eller till vår chefsjurist Sven Lundgren, sven.lundgren@avfallsverige.se telefon 040-35 66 00.

Med vänlig hälsning,
Avfall Sverige



Lars Stjernkvist
Ordförande



Tony Clark
Vd