

Särskilt yttrande av Linda Flink, Svenskt Näringsliv

Skatt på avfall som förbränns

Jag delar utredningens slutsats att en skatt på avfall som förbränns inte bör införas. Att utredningen trots sin slutsats i ett mycket sent skede fick ett tilläggsdirektiv att presentera ett förslag till utformning av en avfallsförbränningskatt är högst anmärkningsvärt. Inte minst då den tid som gavs inte var tillräcklig för att utreda konsekvenserna på ett tillfredsställande sätt.

Ökad materialåtervinning är avgörande för utvecklingen mot en mer cirkulär ekonomi, och Svenskt Näringsliv stödjer denna ambition. Vilka styrmedel som krävs för att åstadkomma detta behöver dock analyseras mer förutsättningslöst än vad som tillåts av utredningsdirektivet, där fokus uteslutande legat på avfallsförbränningskatt. För att stimulera ökad utsortering och materialåtervinning behöver troligtvis styrmedel träffa högre upp i avfallshierarkin.

En skatt på samförbränningsanläggningar träffar snett

I utredningsdirektivet framgår att syftet med en skatt på avfall som förbränns är att uppnå en mer resurseffektiv och giftfri avfallshantering samt att bidra till regeringens ambition att Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer.

De anläggningar inom industrin som förbränner avfall är i huvudsak samförbränningsanläggningar. Skälen till att avfall förbränns inom industrin varierar. Tre vanliga anledningar är att förbränningen är en del av en materialåtervinningsprocess, att det är ett sätt att reducera användningen av jungfruliga fossila bränslen, eller att syftet är att omhänderta interna avfall och biprodukter. Dessa tre skäl verkar tydligt i samma riktning som skattens politiska syfte, varför en skatt som träffar samförbränningsanläggningar i stor utsträckning blir kontraproduktiv. Nedan följer exempel på detta.

Vid cementproduktion krävs bränslen med högt energiinnehåll, vilket gör att bränslealternativen är få. Traditionellt används jungfruligt kol. Cementindustrin i Sverige har, i klimatsyfte, ersatt en del av de jungfruliga fossila bränslena med avfallsbränsle. Detta har medfört en minskad användning av jungfruligt kol motsvarande 4000 TJ årligen. Genom bränslebytet har koldioxidutsläppen minskat med 450 000 ton CO₂ per år. En skatt på avfall som förbränns blir därför i detta fall kontraproduktiv sett till målet att Sverige ska bli ett fossilfritt land.

Förbränning av vissa avfall är ibland en förutsättning för materialåtervinning. Ett tydligt exempel är återvinning av metall i elektronikskrot där metallen är sammangjuten med plast, till exempel kretskort. För att kunna återvinna metallen måste plasten avlägsnas, vilket sker genom att den förbränns. En skatt på förbränningen av dessa bifraktioner leder till en fördröjning av återvinningsprocessen, vilket minskar lönsamheten i att bedriva materialåtervinning av denna typ i Sverige. I detta fall blir en skatt på avfall som förbränns kontraproduktiv ur materialåtervinnings- och resurseffektivitetssynpunkt.

Min slutsats av ovan är att om en skatt på avfall som förbränns, trots utredningens avrådan, ska införas, så bör denna inte omfatta samförbränningsanläggningar.

Allt avfall kan inte materialåtervinnas

Allt avfall går inte att materialåtervinna, och en viktig aspekt i sammanhanget är hur dessa fraktioner ska hanteras. Mycket av det avfall som förbränns i industrins samförbränningsanläggningar är sådant material som av olika skäl inte lämpar sig för materialåtervinning. Antingen för att det är en utsorterad fraktion som det idag inte finns materialåtervinningsprocesser för, eller för att avfallet är av dålig kvalitet. I dessa fall är energiåtervinning ett fullgott, resurseffektivt behandlingsalternativ.

Anläggningar som förbränner avfall ingår i en avfallsvärdekedja. En skatt på avfall som förbränns kommer också att påverka de anläggningar som samlar in och sorterar avfall, återvinningscentraler. Dessa anläggningar har många gånger avfalls- och samförbränningsanläggningar som kunder, som köper fraktioner som inte kan materialåtervinnas. Hur återvinningscentralerna skulle påverkas direkt och indirekt av en skatt på avfallsförbränning är en viktig aspekt som behöver analyseras vidare.

Konsekvensanalysen är bristfällig

Eftersom tiden som utredningen haft på sig att utarbeta ett skatteförslag har varit mycket begränsad, har ingen heltäckande konsekvensanalys hunnit utarbetas. Konsekvenserna för industrin är särskilt otillräckligt utredda. Givet den begränsade miljönyttan som påvisas och den potentiellt stora påverkan skatten skulle ha för industrin är en fullödlig konsekvensanalys ett absolut måste innan ett eventuellt beslut om att gå vidare med utredningens förslag.

Tyngdpunkten i utredningens betänkande ligger på avfallsförbränningsanläggningar, och inte lika mycket på samförbränningsanläggningar. Samförbränningsanläggningar är en heterogen grupp anläggningar, där omständigheterna skiljer sig åt mellan anläggningar. Till exempel skiljer sig möjligheterna att väga avfallet som förbränns åt, liksom vilka eventuella restprodukter från förbränningen som uppstår och som skulle kunna ge avdragsrätt. Därtill har utredningen inte kunnat fastställa hur många samförbränningsanläggningar som skulle träffas av skatten. Utan att veta det är det omöjligt att utreda konsekvenserna för industrin fullt ut.

Bör kväveoxidavgiften göras om till en skatt?

Utredningens uppdrag bestod i att analysera om dagens avgiftssystem skulle kunna göras mer verkningsfull och samhällsekonomiskt effektiv, i första hand genom att den görs om till en skatt. Utredningen anser att de visat att en skatt teoretiskt skulle uppfylla dessa kriterier. Jag menar dock att utredningens analyser är alltför teoretiska och i stor utsträckning baseras på antaganden. Därför anser jag att utredningen inte kunnat visa att en skatt i verkligheten skulle bli mer verkningsfull och samhällsekonomiskt effektiv.

En stor brist i utredningens arbete är att de helt bortsett ifrån vilka reduktionspotentialer som finns i de aktuella verksamheterna. Utan att ha analyserat vilken utsläppsreduktion som skulle kunna nås med idag befintlig teknik går det inte att fastslå skattens styrande effekt.

Utredningen konstaterar att utformningen av en kväveoxidskatt innebär avvägningar mellan styreffekt och fördelningspolitiska konsekvenser som är så svåra att de bör göras politiskt, och inte inom ramen för utredningen. Därför tar inte utredningen ställning för huruvida en skatt ska införas. Trots detta väljer utredningen att lägga fram två olika alternativ på hur en skatt skulle kunna utformas. Jag anser dock att konsekvenserna av en skatt på kväveoxider skulle bli så stora för industrins konkurrenskraft, oavsett på vilken nivå skatten läggs, att utredningen borde kommit till slutsatsen att en skatt inte bör införas överhuvudtaget.

Minskad produktion kan aldrig vara syftet med ett miljöstyrmedel

Utredningen pekar på att en fördel med en skatt jämfört med dagens avgift är att den skulle styra mot återhållen eller minskad produktion. Jag tycker det är mycket allvarligt att en statlig utredning anser att ett lämpligt ekonomiskt styrmedel syftar till att minska produktionen i Sverige. Utgångspunkten för en miljöskatt bör alltid vara att det finns möjligheter att minska utsläppen genom tekniska åtgärder och investeringar, inte genom att minska produktionen.

I en internationell jämförelse har svenska anläggningar många gånger relativt låga utsläpp av kväveoxider, mycket en följd av miljöbalkens tillståndprocesser som ställt tuffa krav. De

industriplanläggningar som skulle omfattas av skatten är i hög grad internationellt konkurrensutsatta och produkterna säljs på världsmarknaden. Om produktionen i Sverige minskar kommer detta att leda till att produktionen istället ökar någon annanstans i världen. I sådana fall exporterar Sverige snarast sina utsläpp, än faktiskt minskar dem, vilket inte är en ansvarsfull miljöpolitik enligt min mening.

Ett av de kriterier som en kväveoxidskatt enligt utredningsdirektivet ska utvärderas mot är samhällsekonomisk effektivitet. En skatt som skapar negativa effekter på tillväxt och arbetstillfällen kan knappast anses bidra till samhällsekonomisk effektivitet.

Miljötilståndens och BAT-slutsatsers roll underskattas

Utredningen ger uttryck för att den svenska miljötilståndsprövningsprocessen brister i sin incitamentsstruktur, och därför behöver kompletteras med ekonomiska styrmedel. Jag delar inte utredningens bild, utan min uppfattning är tvärtom att tillståndsprövningar enligt miljöbalken i allra högsta grad varit styrande för anläggningar i Sverige, och att dessa ställer långtgående krav som lett till minskade utsläpp. Ofta ställs krav på att använda bästa möjliga teknik, eller bästa tillgängliga teknik, utifrån anläggningens specifika förutsättningar.

Ett bevis för miljötilståndens styrande effekt torde vara att många anläggningar som inte ingått i avgiftssystemet genomfört åtgärder och investeringar för att minska utsläppen. Många av dessa ligger redan idag på vad som anses vara bästa möjliga- eller tillgängliga teknik. De har med andra ord minskat sina utsläpp utan ekonomiska styrmedel.

Ett ekonomiskt styrmedel, oavsett om det är en skatt eller en avgift, medför en dubbelreglering med tillståndsprövningen och är därför olämplig.

Därtill anser jag att utredningen undervärderar de EU-gemensamma BAT-slutsatsernas styrande struktur.

Min bedömning är att om utredningen hade utfört en mer djuplodande analys av vilka åtgärder som redan är genomförda, både i de verksamheter som idag ingår i avgiftskollektivet och de som hittills endast omfattats av miljöbalkens tillståndsprövning, så hade stått att finna att många möjliga investeringar redan är genomförda. En sådan analys hade troligen pekat mot att varken en skatt eller dagens avgift skulle styra mot minskade utsläpp i industrin i någon större utsträckning.

Definitionen av konkurrensutsatt industri är olämplig

I utredningens differentierade skattealternativ föreslås att konkurrensutsatt industri ska få en lägre skattenivå. Utredningen har valt att definiera dessa genom att använda den lista över konkurrensutsatta industrier som används i EUs handel med utsläppsrätter, EU ETS. Jag anser att det är en olämplig definitionsgrund i sammanhanget, av flera skäl:

1. Listan utgår ifrån utsläpp av koldioxid, inte kväveoxider.
2. Listan utgår ifrån ett europeiskt branschgenomsnitt, inte ett svenskt genomsnitt.
3. Sverige har inte rådighet över listans utformning, eftersom det är europeisk lagstiftning.
4. Listan förändras över tid, vilket skapar osäkerheter kring listans sammansättning.

De faktiska konsekvenserna är outredda

Utredningen presenterar ett antal beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna av en skatt på kväveoxider på branschnivå. Men jag saknar en samlad konsekvensbedömning som visar på helhetseffekterna av en skatt.

För det första saknas en bedömning av reduktionspotentialen för de verksamheter som skulle omfattas. Utan en sådan analys anser jag att det inte går att fastslå skattens styreffekt. Eftersom en viss mängd av kväveoxider är oundvikligt vid förbränning, så kommer även anläggningar som har

vidtagit alla tillgängliga tekniska åtgärder att fortsatt ha utsläpp och därmed behöva betala skatt. Skatten blir då snarare fiskal, än styrande.

För det andra är de beräkningar av utsläppsminskningarna som skatten skulle bidra till mycket förenklade och pekar enbart på effekten av minskad produktion genom minskad bränsleanvändning i branscher. Uppkomsten av kväveoxider vid energiproduktion är komplex och beror på ett flertal faktorer. Utredningen borde därför istället ha försökt bedöma vilken reduktionspotential som finns utifrån dessa tekniska aspekter, istället för ensidigt fokusera på produktionsminskningar.

Utredningen anser att det faktum att skatten medför en breddning av de skattepliktiga verksamheterna i sig medför en ökad styreffekt. Inte heller detta anser jag har visats mer än i teoretiska antaganden. För att kunna dra den slutsatsen menar jag att utredningen hade behövt analysera situationen hos de anläggningar som idag inte omfattas av avgiften, men som skulle träffas av en breddad skatt.

Utredningen drar inte heller de uppenbara slutsatser kring utsläppsreduktion till följd av produktionsminskningar i Sverige som jag anser att beräkningarna som presenteras i tabell 21.3 visar på, nämligen:

1. För en majoritet av branscherna uppvisas inte den starkt styrande effekt som utredningen utifrån de teoretiska analyserna argumenterat för, utan effekterna på utsläppen är i tabellen relativt modesta. Däremot blir skattekostnaden hög i samtliga branscher, vilket gör att kostnaden per minskat kg kväveoxider blir hög. Detta bör tolkas som bristande kostnadseffektivitet.
2. SNI-grupp 23, som utgörs av kalk- och cementframställning, utmärker sig i tabellen. Här förväntas skatten leda till en minskning av utsläppen – och produktionen – med 37 procent. Detta är orimligt och bör ses som en tydlig signal på att en skatt med sådana konsekvenser för enskilda branscher inte kan införas. Inte minst eftersom svensk kalk- och cementframställning redan idag har strikta miljötillstånd och följer BAT och således håller betydligt högre nivå än EU-snittet

Sammantaget blir effekten av utredningens beräkningar att en skatt för vissa branscher inte skulle få någon egentlig styrande effekt trots höga skattekostnader, samtidigt som den för andra får orimligt stora konsekvenser för produktionen och lönsamheten.

Inte heller den internationella aspekten har tagits hänsyn till i konsekvensanalysen. Som utredningen visar i sin internationella utblick finns inget annat land inom EU där en renodlad skatt på kväveoxider ligger i samma härad som de nivåer som diskuteras i utredningens förslag. En svensk skatt på kväveoxider skulle därför medföra en konkurrensnedvridning gentemot konkurrenter i andra EU-länder, vilket utredningen inte belyser.

Bör EU ETS kompletteras med nationellt styrmedel?

Jag delar utredningens slutsats om att ett nationellt kompletterande styrmedel till EU ETS inte bör införas, eftersom ett sådant uppenbart skulle innebära dubbla styrmedel utan klimatnytta. EU ETS bör vara det enda ekonomiska klimatstyrmedlet för de ingående sektorerna, och bör inte undermineras genom ett nationellt komplement. Därmed anser jag att frågan inte heller bör aktualiseras efter att de pågående förhandlingarna om EU ETS på EU-nivå avslutats, vilket utredningen antyder att det kan finnas skäl för.