

Finansdepartementet  
Skatte- och tullavdelningen  
Kajsa Kellerborg  
103 33 Stockholm

Vår referens/dnr:  
160/2018

Er referens/dnr:  
Fi2018/04173/S2

2018-11-29

## Remissvar

### Remiss avseende delar av betänkandet Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxid från energiproduktion beskattas (SOU 2017:83)

Föreningen Svenskt Näringsliv har beretts tillfälle att avge yttrande över rubricerat betänkande och avstyrker från att införa en skatt på avfallsförbränning i enlighet med vad som anges nedan.

#### Sammanfattning

Svenskt Näringsliv avstyrker, i likhet med utredningen, förslaget till skatt på avfallsförbränning då det inte är ett ändamålsenligt styrmedel för att uppnå de klimat-, energi- och avfallspolitiska målen. Vidare delar Svenskt Näringsliv utredningens slutsats att det är andra styrmedel uppströms i avfallshierarkin och tidigare i produkternas livscykel som måste till för att minska avfallsflödet och öka materialåtervinningen.

Istället bör en förutsättningslös analys göras av andra styrmedel än skatt för ökad resurseffektivitet och materialåtervinning samt minskade klimatutsläpp från avfallsförbränning. Den föreslagna skatten skulle försämra konkurrenskraften för de företag som omfattas.

#### Val av styrmedel

Enligt ursprungsdirektivet för uppdraget skulle utredningen analysera behovet av att införa en skatt på förbränning av avfall. Därefter kompletterades detta med ett tilläggsdirektiv i vilket utredning fick i uppdrag att ta fram förslag på utformningen av en avfallsförbränningsskatt, oavsett huruvida utredningen bedömer ett sådant styrmedel som lämpligt eller inte. Mot bakgrund av detta avstyrker utredningen tydligt införandet av en skatt på avfallsförbränning. I enlighet med direktiven har ändå ett förslag lämnats på hur en sådan avfallsförbränningsskatt kan utformas.

Svenskt Näringsliv anser att det naturliga borde vara, om miljö är i fokus, att förutsättningslöst se vilka styrmedel som är mest ändamålsenliga och samhällsekonomiskt mest effektiva. Att i direktivet styra utredningen att utforma ett skatteförslag oavsett svaret på utredningen av vilka miljöstyrmedel som är mest ändamålsenliga och effektiva är anmärkningsvärt och ger intrycket av att det faktiska motivet bakom en skatt på avfallsförbränning är fiskalt.

I grunden handlar valet av styrmedel om att se till att det marknadsmisslyckande som utgör grunden till miljöproblemet undanröjs på ett så effektivt sätt som möjligt. Om marknadsmisslyckandet utgörs av en extern effekt, exempelvis ett miljöproblem, så gäller det att välja styrmedel som träffar orsaken till miljöproblemet. Allmänt går inte säga att det ena styrmedlet är bättre än det andra, utan det beror på bl.a. miljöproblemets egenskaper samt möjliga åtgärder från fall till fall.<sup>1</sup> Styrmedel kan vara informativa (kampanjer, märkning m.m.), administrativa (olika typer av regleringar) eller ekonomiska (skatter och subventioner).

En grundregel för miljöpolitisk styrning är att styrmedel bör sättas in så nära problemkällan som möjligt för att styra ändamålsenligt. Då blir kostnadseffektiviteten hög eftersom träffsäkerheten blir hög.<sup>2</sup> Enligt utredningens bedömning kommer en skatt inte att utgöra ett ekonomiskt incitament för de aktörer som har rådighet över hushållsavfallens uppkomst och sortering. Därmed uppfylls inte principen om att förorenaren ska betala. De ekonomiska incitamenten av en skatt hamnar istället på aktörer nedströms i avfallshierarkin som inte har rådighet över sopornas uppkomst, främst kommuner.

Svenskt Näringsliv instämmer i att Sverige fortsatt ska ha tydliga och ambitiösa miljökrav samtidigt som företagens konkurrenskraft måste värnas. För att inte göra avkall på den svenska konkurrenskraften krävs att de miljöstyrmedel som används är effektiva för sitt syfte att komma åt ett visst miljöproblem. Att stapla styrmedel på varandra leder inte nödvändigtvis till effektivare och bättre miljöstyrning. Mot bakgrund av detta är det viktigt att beakta redan befintliga styrmedel och ha en helhetssyn för att undvika dubbelreglering, något som kan leda till samhällsekonomisk ineffektivitet utan att gynna miljön. Den föreslagna skatten på avfallsförbränning skulle påföras avfalls- och samförbränningsanläggningar som redan omfattas av tillståndsprövning enligt miljöbalken med krav och villkor som utgår från bästa tillgängliga teknik.

En allmän konklusion är att de styrmedel som används bör stimulera relevant teknikutveckling, något som en skatt på avfall motverkar då utrymmet för potentiella miljöinvesteringar minskar. Exempelvis utgör utsläppskraven på rökgasrening över 50 procent av investeringskostnaden för en ny anläggning som förbränner avfall.

Utöver tillståndskraven för att bedriva verksamheten, omfattas i dagsläget i stort sett all avfallsförbränning i Sverige av EU:s utsläppshandelssystem EU ETS. Nationell dubbelstyrning, som en skatt på avfallsförbränning, underminerar prisbildningen inom EU ETS och minskar därmed trovärdigheten för utsläppshandelssystemets funktion och efterlevnad.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Professor Runar Brännlund: Greenwash? En analys av svenska miljöskatters effektivitet. Sid 10 och 11. Utgiven av Svenskt Näringsliv i juni 2018.  
[https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/konkurrenskraftiga-skatter/greenwash-en-analys-av-svenska-miljoskatters-effektivitet\\_712470.html](https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/konkurrenskraftiga-skatter/greenwash-en-analys-av-svenska-miljoskatters-effektivitet_712470.html)

<sup>2</sup> SOU 2017:83 sid 208

<sup>3</sup> SOU 2017:83 sid 111

Svensk Näringsliv delar utredningens ståndpunkt att en skatt på avfallsförbränning inte är ändamålsenlig för att bidra till uppfyllandet av de klimat-, energi- och avfallspolitiska målen. Vidare delar Svenskt Näringsliv utredningens slutsats att det är andra styrmedel uppströms i avfallshierarkin och tidigare i produkternas livscykel som måste till för att minska avfallsflödet och öka materialåtervinningen.

I sammanhanget bör det noteras att många av de skatter som benämns som miljöskatter eller miljörelaterade skatter är ineffektiva, i vissa fall verkningslösa, ur miljösynpunkt. Snarare kan de betraktas som rent fiskala skatter, dvs. de syftar till att generera skatteintäkter.<sup>4</sup> En fiskal påлага hjälper varken miljön eller konkurrenskraften och den riskerar att driva verksamheter till länder med lägre miljökrav. Erfarenhet bör dras från den skatt som Sverige hade på hushållsavfall mellan den 1 juli 2006 och 1 oktober 2010. I den s.k. Aska-utredningens betänkande angavs att den då existerande skatten framstod som en rent fiskal skatt och att den nästan helt saknade styreffekter.<sup>5</sup>

Den rapport som Profu i Göteborg AB har tagit fram för utredningen avfärdar införande av en avfallsskatt då en skatt leder till kostnadsökningar för de företag som skulle omfattas, kostnader som i huvudsak skulle påverka de aktuella bolagens ekonomiska resultat utan att leda till den styrning som efterfrågas med en ökad materialåtervinning.<sup>6</sup> En skatt kommer sannolikt att leda till minskade investeringar och minskade återinvesteringar i avfallsförbränning och med tiden leder det till att den totala förbränningskapaciteten minskar i takt med att anläggningar fasas ut av åldersskäl.<sup>7</sup> Profu hänvisar i sin rapport till tidigare studier som har visat att det finns avsevärt effektivare styrmedel än en skatt på avfallsförbränning som påverkar materialåtervinning, utsortering och insamling. Exempel på sådana effektivare styrmedel är krav på återvinningsbara material, återvinningscertifikat och viktbaserad avfallstaxa.<sup>8</sup>

En absolut förutsättning för att införa nya miljöstyrmedel, såsom skatt på avfallsförbränning, bör vara att göra en grundlig kartläggning av de befintliga styrmedlen och hur de interagerar med varandra för att uppnå ett visst givet miljömål. En sådan analys är nödvändig för att avgöra om befintliga styrmedel ska justeras eller om det finns ett reellt miljöbehov att införa exempelvis en skatt. Utgångspunkten för miljöstyrmedel måste vara att dessa har effekt på det specifika miljöproblem som styrmedlet är avsett att påverka, och styr i syftets riktning. I annat fall är det inte möjligt att bedöma om de negativa effekterna på konkurrenskraft och sysselsättning uppvägs av en eventuell positiv styrning gällande miljö. I detta sammanhang är det viktigt att även hänsyn tas till den globala miljöaspekten då det av miljöskäl kan vara motiverat att förbränna andra länders avfall i Sverige, snarare än att avfallet deponeras eller förbränns i utländska anläggningar med lägre miljöprestanda.

### Ökad materialåtervinning nås bättre med andra medel

Utveckling mot mer cirkulära materialflöden är eftersträvänsvärt och positivt ur många aspekter. Det är klokt ur miljö-, klimat och resurseffektivitetsperspektiv och det skapar möjligheter för innovation och nya affärsmodeller.

<sup>4</sup> Runar Brännlund: Greenwash? En analys av svenska miljöskatters effektivitet. Sid 20.

<sup>5</sup> SOU 2009:12, sid 157

<sup>6</sup> SOU 2017:83 sid 510

<sup>7</sup> SOU 2017:83 sid 506

<sup>8</sup> SOU 2017:83 sid 510

Förbättrad sortering av avfall är en förutsättning för ökad materialåtervinning. Det är därför angeläget att främja en ökad utsortering av återvinningsbara material. Till exempel skulle en större andel utsorterad plast kunna leda till både minskade koldioxidutsläpp från avfallsförbränning och samtidigt skapa bättre förutsättningar för plaståtervinning.

Svenskt Näringsliv vill understryka att en avfallsförbränningsskatt inte är det mest effektiva styrmedlet för att uppnå ökad materialåtervinning, eftersom skatten träffar i sista led i avfallskedjan. För att främja bättre utsortering och materialåtervinning behövs åtgärder och incitament i hela samhället och insatser hos aktörer i alla delar av avfallshierarkin. Detta skulle exempelvis kunna göras genom att öka incitamenten för och kunskapen om ökad utsortering hos de som genererar avfallet och som därmed har möjlighet att påverka avfallets sammansättning och mängd.

Allt avfall är inte lämpat för materialåtervinning, av miljömässiga, tekniska eller ekonomiska skäl. För dessa fraktioner är energiåtervinning ett resurseffektivt behandlingsalternativ, som innebär ett betydligt bättre nyttjande av avfallet än deponi. Med Sveriges höga miljökrav vid förbränning är avfallsförbränning i Sverige också att föredra framför hantering i många andra länder.

### Avfallsförbränning i industrin

Det finns ett antal industrianläggningar i Sverige som förbränner material som klassas som avfall. De anläggningar inom industrin som förbränner avfall är i huvudsak samförbränningsanläggningar. Skälet till varför avfall förbränns varierar. Exempel på anledningar är att förbränningen ersätter jungfruliga fossila bränslen eller att syftet är att omhänderta interna avfall. Även om syftet således inte alltid primärt är att producera energi, så ersätter avfallet andra bränslen. Avfallet kan vara restprodukter från den egna tillverkningsprocessen, externt avfall eller så kallat sekundäravfall, dvs avfall som varit föremål för återvinningsförsök. Både farligt avfall, avfall av biologiskt ursprung och icke-farligt avfall förbränns i industrin. Utöver detta finns det även materialåtervinningsanläggningar som riskerar att träffas av skatten.

Att nyttja avfall, rest- eller biprodukter som en resurs är en självklarhet i näringslivet. Det bidrar såväl till minskad miljöbelastning som till företagens konkurrenskraft. Att nyttja avfall som bränsle kan däremot i vissa fall vara det enda eller mest resurseffektiva alternativet och kan på så vis ersätta fossila bränslen.

I regeringens kommittédirektiv till utredningen framhålls att syftena med den utredda avfallsförbränningsskatten skulle vara att uppnå en mer resurseffektiv och giftfri avfallshantering samt att bidra till regeringens ambition att Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer.

Svenskt Näringsliv konstaterar att de flesta industrier som förbränner avfall gör det av anledningar som går i samma riktning som skattens politiska syften. En skatt som träffar samförbränningsanläggningar leder dock till kostnadsfördyringar som försämrar möjligheterna att nå dessa syften. Beskattningen blir därför i stor utsträckning kontra-produktiv. Nedan följer exempel på detta.

Vid cementproduktion krävs bränslen med högt energiinnehåll, vilket gör att bränslealternativen är begränsade. Traditionellt har jungfruligt kol använts i cementproduktion. I syfte att minska klimatpåverkan från förbränningen har cementindustrin i Sverige hitintills

ersatt mer än hälften av de jungfruliga fossila bränslena med avfallsbränsle. Detta har medfört en minskad användning av jungfruligt kol, med betydande minskningar av koldioxidutsläppen som resultat. Ambitionen för industrin är att fortsätta utfasningen av jungfruliga fossila bränslen. En skatt på avfall som förbränns motverkar den fortsatta omställningen och blir därför kontraproduktiv sett till målet att Sverige ska bli ett fossilfritt land.

Vid återvinning av metall i elektronikskrot smälts plast, exempelvis kretskort (där tunna ledningar av metall ingjutna i tunna skikt av plast återvinns). För att kunna återvinna metallen måste plasten avlägsnas, vilket sker genom att den förbränns. Om skatten skulle komma att träffa denna typ av process skulle det leda till en fördyrning av återvinningsprocessen, vilket minskar lönsamheten i att bedriva metallåtervinning av denna typ i Sverige och är kontraproduktivt ur materialåtervinningssynpunkt.

I Sverige finns ett returbruk som kan omhänderta plastbelagd kartong för tillverkning av ny kartong. Företaget har investerat i en anläggning som separerar vedfibern i kartongen från plasten. Företaget har genomfört ett 20-tal projekt i syfte att finna användningsområden för den avskilda plasten, men utan framgång. Men då företagets process kräver energi används plastrejektet som bränsle för det interna energibehovet. Det är ett resurseffektivt sätt att använda plasten, samtidigt som det ersätter andra bränslen.

#### Industrins konsekvenser är outredda

Exakt hur många avfallseldade samförbränningsanläggningar som finns i industrin, och som skulle omfattas av en skatt på avfall som förbränns, redovisas inte av utredningen. De sammanlagda konsekvenserna för industrin är därmed ännu okända, vilket är en stor brist med utredningens konsekvensanalys.

Svenskt Näringsliv avstyrker den aktuella remissen då det inte visats att det är miljömässigt motiverat att införa den föreslagna avfallsförbränningsskatten, som dessutom skulle försämra den svenska konkurrenskraften.

#### SVENSKT NÄRINGSLIV

Linda Flink  
Expert energi & klimat

Robert Lönn  
Skattejurist