



Yttrande
24 april 2014

Dnr 3.5.1-1-40-2014

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Remissbehandling av Naturvårdsverkets översyn av deponiskatten Fi2014/198

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet har granskat Naturvårdsverkets redovisning avseende översyn av deponiskatten. Konjunkturinstitutet är positiv till att en översyn av deponiskatten genomförts, men ifrågasätter motiveringarna till fortsatt skattebefrielse för merparten av dagens avfall.

Sammanfattningsvis gör Konjunkturinstitutets följande anmärkningar.

- Konjunkturinstitutet är kritisk till utredningens avgränsning att inte ifrågasätta de ursprungliga skälen till skattebefrielse utan endast undersöka om samma eller liknande förutsättningar som tidigare föranledde skattebefrielsen kvarstår. Avgränsningen vilar på antagandet att den ursprungliga anledningen till skattebefrielsen var väl motiverad. Konjunkturinstitutet saknar en djupare samhällsekonomisk analys vad gäller utredningens uppdrag att genomföra ”en översyn och analys av den miljöstyrande effekten av deponiskatten”.
- Konjunkturinstitutet saknar en tydlig koppling mellan motiven för fortsatt skattebefrielse samt skattens avsikt att ”skapa ekonomiska incitament att behandla avfall på ett från miljö- och naturresurssynpunkt bättre sätt”. Eftersom skattebefrielse motiveras med att det inte existerar några alternativ till deponering skapas heller inte ekonomiska incitament att ta fram alternativ eftersom detta skulle leda till att skattebefrielsen upphör.
- Konjunkturinstitutet anser att Naturvårdsverkets motiveringar till upphävande av skattebefrielse för ett fåtal avfallskategorier baseras på ett bakvänt resonemang mot skattens syfte eftersom deponeringen av de berörda avfallen upphört. Det vill säga man sätter in skatten då den inte längre kan ha någon miljöstyrande effekt.
- Konjunkturinstitutet anser att avsaknaden av en ambitiös samhällsekonomisk analys av deponiskattens styreffekter kan väcka misstanke om att utredningens förslag i hög grad baseras på hänsyn till särintressen.

INLEDANDE KONSTATERANDEN

Enligt uppdraget ska utredningen genomföra ”en översyn och analys av den miljöstyrande effekten av deponiskatten och vid behov föreslå förändringar av skattens utformning” (sidan 10, första stycket). Översynen har dock avgränsats i det att den inte ”ifrågasätter de ursprungliga skälen” utan ”undersöker endast om samma eller liknande förutsättningar som föranledde skattebefrielsen kvarstår.” (sidan 10, sista stycket). Om så är fallet så drar utredningen slutsatsen att skattebefrielsen är motiverad. Konjunkturinstitutet anser att en djupare samhällsekonomisk analys av den miljöstyrande effekten av deponiskatten och dess undantag hade varit önskvärd för att kunna avgöra huruvida skattebefrielse för respektive avfall är motiverad eller inte.

I den ursprungliga propositionen (prop. 1998/99:84) föreslogs årtal då vissa avdrag eventuellt skulle tas bort och BRAS-utredningen (SOU 2005:23) föreslog även den ett antal ändringar bland annat vad gäller avfallsområden där skattebefrielse bör upphöra. Trots detta hade inga förändringar av deponiskatten genomförts innan denna översyn. Även om denna översyn föreslår ett antal förändringar vad gäller skattebefrielse så riktar sig dessa enbart mot avfallslag där deponering redan upphört. Naturvårdsverket går även emot vissa av BRAS-utredningens förslag till områden där skattebefrielsen bör upphöra (förorenad jord från marksanering, muddermassor från sanering och fördjupning av vattendrag samt avfall från sanering av upplag för farligt avfall). Konjunkturinstitutet anser att motiveringen till varför man går emot BRAS-utredningens förslag saknar en djupare analys.

Nedan följer en precisering av Konjunkturinstitutets synpunkter på enskilda delar i översynen av deponiskatten.

SKATTENS HUVUDSKALIGA SYFTE

Syftet med införandet av deponiskatten var ”att öka de ekonomiska incitamenten att behandla avfall på ett från miljö- och naturresssynpunkt bättre sätt”(prop. 1998/99:84) och ”att minska deponeringen av avfall för att styra högre upp i avfallshierarkin” (sidan 12, näst sista stycket). Trots detta syfte befriades merparten av deponeringen från deponiskatten vid införandet med motiveringen att det för tillfället inte fanns några acceptabla alternativ till deponering och att skatten därför inte skulle ha någon styreffekt.

Konjunkturinstitutet ifrågasätter att en skatt inte skulle ha en styreffekt då inga alternativ till deponering finns eftersom skatten skulle kunna styra mot mindre konsumtion av varor som ger upphov till avfallet. Dessutom ger en skatt på avfall långsiktiga styreffekter i det att incitament skapas för nya lösningar som kan minska deponeringen i form av exempelvis förändringar i processen och/eller substitution av insatsvaror.

Konjunkturinstitutet anser att motiveringen för avdrag och undantag motverkar skattens syfte i det att felaktiga incitament skapas bland aktörerna. I dagsläget har aktörer som är befriade från skatten inga incitament att ta fram teknologi som skulle kunna minska avfallet eftersom de då riskerar att gå miste om skattebefrielsen. De rådande incitamenten står därmed i rak motsats till skattens syfte.

Utifrån Figur 1 (sidan 20) så framkommer det tydligt att deponeringen av de avfall som omfattats av skatten har minskat betydligt. Konjunkturinstitutet saknar underlag till utredningens slutsats att denna minskning huvudsakligen förklaras av förbuden att deponera utsorterat brännbart och organiska material (sidan 19, fjärde stycket) och inte av

skatten. Det framgår även att för de avfall som varit befriade från deponiskatten har deponerad mängd inte förändrats nämnvärt över tiden.

ÖVERSYNENS FÖRSLAG TILL OMRÅDEN DÄR SKATTEBEFRIELSE BÖR UPPHÖRA

Konjunkturinstitutet har inget att invända mot Naturvårdsverkets förslag på avfallsområden där skattebefrielsen bör tas bort. Det faktum att deponeringen redan upphört för dessa avfallsområden indikerar att skattebefrielsen inte varit motiverad eftersom åtgärder för att minska deponeringen bevisligen existerat.

Konjunkturinstitutet hade önskat en tydligare samhällsekonomisk motivering till varför undantagen från skattebefrielse för vissa avfallsgrupper bör kvarstå. Vid analysen av alternativ till deponering så verkar Naturvårdsverket utgå från att inga avfallsreducerande åtgärder kan tas längre upp i produktionsledet genom t.ex. förebyggande, förberedelse för återanvändning, användning av substitut, materialåtervinning, annan återvinning.

KOPPLING TILL EU:S STATSSTÖDSREGLER

Hänsyn till miljön utgör det enda giltiga argumentet enligt EU:s statsstödsregler för att avvika från en miljöpolitisk åtgärd som deponiskatten. All skattebefrielse, i form av undantag och avdrag, ska därför motiveras utifrån att deponiskatten inte skulle generera några miljöeffekter. Konjunkturinstitutet anser att Naturvårdsverkets motiveringar till fortsatt skattebefrielse inte tydligt lyckas påvisa att ett upphörande av skattebefrielse inte skulle leda till några miljöeffekter utan begränsar sig till att det i dagsläget saknas miljömässigt acceptabla alternativ till deponering. En miljöskatt har dock såväl kortsiktiga som långsiktiga effekter, så även om en deponiskatt inte på kort sikt skulle kunna leda till minskad deponering så är effekter på lång sikt möjliga genom de incitament för alternativa lösningar som skapas. Eftersom ett av de huvudsakliga syftena med skatten var att skapa incitament för att ta fram alternativ till deponering så anser Konjunkturinstitutet det motsägelsefullt att skattebefrielse motiveras med att sådana alternativ saknas. Konjunkturinstitutet anser därför att argumenten till att fortsatt skattebefrielse för visst avfall inte bryter mot EU:s statsstödsregler inte är tillräckligt övertygande.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Henrik Scharin.

Mats Dillén

Henrik Scharin