

Høringsnotat – CO₂-avgift på forbrenning av avfall – forslag til stortingsvedtak og forskrift om endringer i forskrift om særavgifter

Skattedirektoratet sender på vegne av Finansdepartementet forslag til stortingsvedtak om CO₂-avgift på forbrenning av avfall og forslag om endringer i forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter (særavgiftsforskriften) på høring.

Vi presiserer at forslagene forutsetter at regjeringen beslutter å fremme forslag om en slik avgift, og at Stortinget vedtar avgiften.

1. Bakgrunn

1.1 Bakgrunnen for forslaget

I Meld. St. 41 (2016-2017) *Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid*, ble det varslet at regjeringen vil innføre prising av utslipp av klimagasser fra avfallsforbrenningsanlegg. Prising av utslipp kan skje enten ved å ilegge kvoteplikt, eller ved å innføre en avgift. I Prop. 1 LS (2017-2018) *Skatter, avgifter og toll 2018* ble det varslet at regjeringen vil arbeide videre med å innlemme avfallsforbrenningsanlegg for husholdningsavfall i EUs kvotesystem (EU-ETS), eller innføre CO₂-avgift på forbrenning av avfall.

Formålet med avgiften er å bidra til kostnadseffektive reduksjoner av ikke-kvotepliktige utslipp av klimagasser fra forbrenning av avfall.

1.2 Avfallsforbrenning i Norge

Deler av avfall fra husholdninger og næringsliv egner seg ikke for ombruk eller materialgjenvinning. For disse er avfallsforbrenning en egnet sluttbehandling. Forbrenning reduserer avfallsmengden til rundt en tiendedel av den opprinnelige mengden, og energiinnholdet i avfallet kan utnyttes. Forbrenning ved høy temperatur reduserer også mengden miljøgifter i avfallet.

"Avfallsforbrenningsanlegg", "samforbrenningsanlegg" og "forbrenningsanlegg" er definert i avfallsforskriften¹ kapittel 10. "Avfall" er definert i forurensningsloven kapittel 5², mens "farlig avfall" er definert i avfallsforskriften kapittel 11. Avfallsforbrenningsanlegg og samforbrenningsanlegg har ulike grenser for utslipp til luft og vann. Det er store forskjeller mellom anleggene, både med hensyn til størrelse, eierskapsforhold, tekniske løsninger og hvilke avfallsfraksjoner som brennes.

Et uttrekk fra miljøforvaltningens utslippsdatabase³ viser at det i dag er totalt 26 anlegg som har tillatelser etter avfallsforskriften kapittel 10. Av disse er tre regnet som samforbrenningsanlegg som er kvotepliktige⁴: FREVAR, Sarpsborg avfallsenergi og Borregaard. Om et anlegg som forbrenner avfall er omfattet av kvoteplikt, avhenger av om det hovedsakelig produserer damp til industri eller

¹ Forskrift 1. juni 2004 nr. 930 om gjenvinning og behandling av avfall.

² Lov 13. mars 1985 nr. 3 om vern mot forurensninger og om avfall.

³ <https://www.norskeutslipp.no/>

⁴ Forskrift 23. desember 2004 nr. 1851 om handel med kvoter for utslipp av klimagasser.

hovedsakelig produserer strøm og/eller fjernvarme. Anlegg som hovedsakelig produserer damp til industri, er kvotepliktige. Med "hovedsakelig" menes over 50 prosent.

Anleggene behandler avfall fra husholdninger, næringsvirksomhet og importert avfall mot en mot-taksavgift. Kommunene finansierer behandlingen av avfall fra husholdningene gjennom avfalls-gebyrer som pålegges innbyggerne, basert på selvkostprinsippet. Av de 26 avfallsforbrennings-anleggene har 18 tillatelse til å brenne restavfall fra husholdninger og næringsliv. Blant disse er det 4-5 store anlegg (> 100 000 tonn avfall per år), men de fleste anleggene er relativt små. Det er fem anlegg som har utslippskrav etter avfallsforskriften kapittel 10 som hovedsakelig forbrenner retur-trevirke.

Prisen på forbrenning av avfall er i stor grad markedsstyrt i konkurranse mellom ulike forbrennings-anlegg, der også transportkostnaden spiller en vesentlig rolle. Norge og Sverige er i praksis å anse som et felles marked for forbrenning, der svenske anlegg anses å være prissettere.

2. Tidligere avgift på sluttbehandling av avfall

Særagift på sluttbehandling av avfall ble innført i 1999. Avgiften bestod av en avgift på deponering og en avgift på forbrenning. Avgiften skulle prise miljøkostnadene ved sluttbehandling av avfall, og dermed stimulere til økt gjenvinning og reduksjon av avfallsmengder. Forbrenningsavgiften skulle i tillegg stimulere til utsortering av utslippsintensive avfallsfraksjoner og rensing av utslipp⁵.

I 2004 ble forbrenningsavgiften lagt om fra en avgift basert på innlevert mengde avfall til en avgift direkte på utslipp. Avgiften bestod av flere komponenter, herunder en CO₂-komponent, som utgjorde størstedelen av avgiftsbelastningen. Bortsett fra CO₂-utslippet, oppstod avgiftsplikten ved utslipp av avgiftspliktige stoffer ved forbrenning av avfall. For CO₂-utslippet oppstod avgiftsplikten ved inn-levering av avfall til forbrenning. Til forskjell fra de andre avgiftsbelagte utslippene var imidlertid CO₂-komponenten knyttet til mengden avfall målt i tonn, og ikke til selve utslippet. Bakgrunnen for dette var de kostnadmessige og tekniske utfordringene knyttet til måleutstyr for CO₂, samt at det ikke var ansett kostnadseffektivt å rense røykgassen for CO₂.

Energianlegg i industrien som kun benyttet avfallsbaserte brenslere i produksjonen, ble ansett som gjenvinningsanlegg, og var ikke omfattet av avgiftsplikten. Anlegg som ikke brant avfall med innhold av fossilt materiale, var heller ikke omfattet av avgiften. Avfallet måtte være positivt utsortert, og det måtte dokumenteres at det ikke inneholdt fossilt materiale.

Forbrenningsavgiften ble opphevet 1. oktober 2010, blant annet som følge av at Sverige opphevet sin tilsvarende avgift fra samme tidspunkt. Avgiften på deponering ble opphevet 1. januar 2015.

3. Andre land - Sverige

⁵ Jf. Prop. 1 S (2009-2010) Skatte-, avgifts- og tollvedtak side 80.

Sverige har en videre tolkning av hvilke avfallsforbrenningsanlegg som er kvotepliktige enn det Norge har. Dette betyr at alle avfallsforbrenningsanlegg i Sverige, med unntak av noen anlegg som kun forbrenner farlig avfall, er kvotepliktige.

Sverige innførte 1. april 2020 en avgift på forbrenning av avfall, som også gjelder for kvotepliktige anlegg. De kvotepliktige anleggene i Sverige vil derfor, i tillegg til å levere kvoter for sine utslipp, også betale den nye avgiften. Avgiften blir knyttet til mengden avfall som forbrennes, og ikke selve utslippet. Subjekt for avfallsforbrenningsavgiften er den som driver det enkelte avfallsforbrennings- eller samforbrenningsanlegg, og avgiftsplikten oppstår i det avfall leveres til et avfallsforbrennings- eller samforbrenningsanlegg. Det gjøres unntak for blant annet biobrensel og farlig avfall.

I regjeringens proposition 2019/20:32⁶ Skatt på avfallsforbränning, omtales skatten som en punkt-skatt på avfall som forbrennes, med en økende sats, fra kr 75 per tonn i 2020, til kr 100 i 2021 og kr 125 per tonn avfall fra 2022. Satsen skal deretter justeres i henhold til konsumprisindeksen. Som begrunnelse for avgiften er det vist til både Sveriges klimamål, og til forpliktelsene som følger av EUs rammedirektiv om avfall. Den sammensatte begrunnelsen for den svenske avgiften må blant annet sees i sammenheng med at avgiften omfatter utslipp som allerede er ilagt kvoteplikt.

4. Nærmere om forslagene

4.1 Innledning

Det legges til grunn at avgiften på CO₂-utslipp fra forbrenning av avfall innrettes som en særavgift. Dette innebærer at avgiften hjemles i lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter (særavgiftsloven) og Stortingets årlige avgiftsvedtak.

Storingsvedtakene om særavgifter, som gjelder for ett kalenderår av gangen, inneholder blant annet regler om hva avgiften omfatter (avgiftsobjekt), avgiftssats, avgiftsfritak og hjemmel for departementet til å dispensere fra avgiftsplikt, se forslag til vedtak i punkt 8. Vedtakets bestemmelser kommenteres i forbindelse med de korresponderende forskriftsbestemmelsene.

Nærmere bestemmelser om gjennomføring, herunder avgiftsberegning og avgiftssubjekt, må gis i forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter (særavgiftsforskriften). Særavgiftsforskriften regulerer i dag 21 særavgifter, der hver avgift har hvert sitt kapittel i forskriften. Hvert kapittel inneholder avgiftsspesifikke regler om blant annet hva som omfattes av avgiftsplikten, avgiftsberegning og gjennomføring av fritak. Forskriften har i tillegg kapitler med generelle regler, som i utgangspunktet gjelder for alle særavgiftene, deriblant regler om når avgiftsplikten oppstår, krav til avgiftsregnskap og hvem som er avgiftssubjekt.

Reglene i særavgiftsforskriften suppleres av regler i skatteforvaltningsloven og skatteforvaltningsforskriften (deriblant om kontroll og innlevering av skattemelding), og i skattebetalingsloven og skattebetalingsforskriften (deriblant om betaling, renteberegning og sikkerhetsstillelse).

⁶ <https://data.riksdagen.se/fil/553FD8C3-73C9-43F8-BD93-11F60FFB8CF1>

I det følgende redegjøres nærmere for forslag til bestemmelser om CO₂-avgift på forbrenning av avfall. Som nevnt over omtales avgiftsvedtakets bestemmelser i tilknytning til forskriftsbestemmelsene. Forskriftsbestemmelsene foreslås tatt inn i nytt kapittel 3-13 i særavgiftsforskriften. Vi vurderer det slik at avgiften ikke nødvendiggjør endringer i skatteforvaltnings- eller skattebetalingsregelverket.

4.2 Avgiftspliktens omfang – når avgiftsplikten oppstår

Særavgiftsforskriften (heretter "saf.") § 2-1 første til tredje ledd regulerer spørsmålet om når avgiftsplikten oppstår for de særavgiftene som er vareavgifter (avgift på alkoholholdig drikk, tobakksvarer, sukker m.fl.). Fjerde ledd er en særbestemmelse om når avgiftsplikten oppstår for de særavgiftene som ikke er vareavgifter (avgift på NO_x-utslipp, elektrisk kraft, flypassasjerer m.fl.). Vi foreslår at det i saf. § 2-1 fjerde ledd tas inn en henvisning om at avgiftsplikten for avfallsforbrenningsavgiften oppstår etter ny § 3-13-2.

I saf. ny § 3-13-2 foreslår vi en bestemmelse om at avgiftsplikten oppstår ved innlevering av avfall til forbrenning i forbrenningsanlegg. Dette tilsvarer ordningen for den tidligere forbrenningsavgiften, slik den var etter 2004 (se punkt 2). Skattedirektoratet har vurdert en avgift på målte CO₂-utslipp fra forbrenningen av avfallet. Av måletekniske og kostnadmessige årsaker anbefaler vi ikke en slik innretning av avgiften nå, men dette kan eventuelt vurderes på nytt dersom situasjonen endrer seg.

I bestemmelsen om saklig virkeområde - ny § 3-13-1 - foreslår vi å presisere i første ledd at avgiftsplikten omfatter utslipp til luft av fossil CO₂, ved forbrenning av avfall. For å unngå dobbel virkemiddelbruk foreslås at avgiften ikke omfatter utslipp som er kvotepliktige etter klimavoteforskriften § 1-1, se forslag til avgiftsvedtak § 1 annet ledd bokstav a, og forskriften § 3-13-1 annet ledd.

Videre foreslås et unntak for utslipp ved forbrenning av avfall som ikke inneholder fossilt materiale, se forslag til avgiftsvedtak § 1 annet ledd bokstav b, og forskriften § 3-13-1 tredje ledd første punktum. Unntaket er miljøfaglig begrunnet, og innebærer at utslipp fra avfall som inneholder biogent materiale ikke omfattes av avgiftsplikten. Et slikt unntak er også i samsvar med den svenske avfallsforbrenningsavgiften, se punkt 3. I forskriften § 3-13-1 tredje ledd annet punktum, foreslår vi å presisere at avfallsfraksjonene til forbrenning skal være positivt utsortert, og det må dokumenteres at avfallet ikke inneholder fossilt materiale. Dette tilsvarer ordningen for den tidligere forbrenningsavgiften.

Med "positiv utsortering" menes at man aktivt sorterer ut avfall med hensikt å forbrenne det, i motsetning til å ta ut deler og la resten gå til forbrenning. Et eksempel på positiv utsortering er at man ved sortering av returtrevirke sorterer ut fraksjonene som er tiltenkt forbrenning. Et eksempel på det motsatte er at man ved sortering av restavfall sorterer ut fraksjonene som egner seg for ombruk og materialgjenvinning, og sender det resterende til forbrenning.

4.3 Definisjoner

I ny § 3-13-3 i forskriften foreslår vi en bestemmelse med sentrale definisjoner. Definisjonene av "avfall", "forbrenningsanlegg" og "farlig avfall" er knyttet til definisjonene i henholdsvis forurensningsloven og i avfallsforskriften, se bokstav a til c.

Definisjonen av "fangst og lagring av CO₂", se bokstav d, tar utgangspunkt i definisjonene gitt i forordning for måling og rapportering i klimavotesystemet. At CO₂ skal være "lagret" i en geologisk formasjon godkjent av kompetente myndigheter, er for å sikre at CO₂-en går til lagring og ikke til bruk i produkter hvor CO₂-en på et senere tidspunkt vil kunne slippes ut i atmosfæren.

4.4 Avgiftsgrunnlag og –beregning

I ny § 3-13-4 første ledd i forskriften foreslås at grunnlaget for avgiften er beregnede utslipp av fossil CO₂. Dette korresponderer med angivelsen av avgiftspliktens omfang, se punkt 4.2.

Det foreslås videre at avgiften som hovedregel skal beregnes basert på en nasjonal utslippsfaktor (tonn fossilt CO₂ per tonn innlevert avfall), se § 3-13-4 annet ledd. Det foreslås at standardfaktoren settes til 0,55 tonn CO₂ per tonn avfall, identisk med standardfaktoren for husholdningsavfall i Miljødirektoratets siste National Inventory Report til FNs klimakonvensjon.⁷

En standardfaktor vil imidlertid ikke reflektere variasjoner mellom ulike forbrenningsanlegg, og vil derfor ikke nødvendigvis gi et korrekt bilde av utslippene fra det enkelte anlegg. For å gi anleggene ytterligere insentiv til å redusere forbrenning av fossilt materiale, foreslås derfor en alternativ beregningsmåte, der det enkelte anlegg kan søke Miljødirektoratet om bruk av anleggsspesifikk faktor, se § 3-13-4 tredje ledd. Dette gjør det mulig for anlegg som for eksempel brenner store deler biogent materiale å få justert sin faktor, og dermed betale lavere avgift. Dersom anleggsspesifikk faktor benyttes, skal grunnlaget for faktoren være godkjent av Miljødirektoratet. Vi viser til at tilsvarende systematikk for alternativ metode for avgiftsberegning er brukt for NO_x-avgiften, se saf. § 3-19-6 første og annet ledd.

4.5 Avgiftsfritak

Det foreslås et fritak for farlig avfall, og et fritak for fangst og lagring av CO₂, jf. forslag til avgiftsvedtak § 2.

4.5.1 Farlig avfall

"Farlig avfall", jf. avfallsforskriften § 11-2, omfatter avfallstyper som impregnert trevirke, kreosot, produkter med bromerte flammehemmere og ftalater, og spillolje. Forbrenning er en viktig destruksjonsmåte for mange typer farlig avfall. En avgift på farlig avfall vil øke kostnaden ved en ønsket behandlingsmåte for deler av det farlige avfallet, og vil derfor kunne føre til at farlig avfall ikke blir behandlet miljømessig forsvarlig. Et avgiftsfritak for farlig avfall vil bidra til at en CO₂-avgift på

⁷ Miljødirektoratet (2020): Greenhouse Gas Emissions 1990-2018, National Inventory Report, Rapport M-1643/2020, <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1643/m1643.pdf>, tabell 3.4.

forbrenning av avfall ikke får utilsiktede og uheldige miljøkonsekvenser. I dag er det flere avfallsforbrenningsanlegg som brenner både farlig og ikke-farlig avfall. Vi foreslår at et fritak for farlig avfall avgrenses til det farlige avfallet som faktisk forbrennes, og ikke til anlegget som sådan. I så fall ville også ikke-farlig avfall blitt fritatt, i tilfeller anlegget brenner begge typer. Se for øvrig omtale i punkt 7.

Når et anlegg mottar avfall, må blant annet mengden farlig avfall registreres, som følge av pålagte særskilte rutiner for håndtering og tillatt årlig forbrenningskapasitet for slikt avfall. For fastsettelse av en avgift antas derfor at det vil være praktisk gjennomførbart å få oversikt over hvor mye (og hvilke typer) farlig avfall som mottas, selv om farlig og ikke-farlig avfall senere forbrennes samlet.

Det foreslås at fritaket reguleres nærmere i saf. § 3-13-5. Det følger av forslag til første ledd at det gis fritak for avgift på utslipp av CO₂ ved forbrenning av farlig avfall. Av annet ledd fremgår at det farlige avfallet ikke regnes med i mengden forbrent avfall, og derfor trekkes fra den totale mengden. I tillatelsene som er gitt, er anleggene allerede pålagt å ha kontroll med mengdene farlig avfall som tas imot, lagres og forbrennes. Anleggene er også pålagt å rapportere inn til forurensningsmyndighetene årlig (gjennom Forurensingsdatabasen) om hvor mye avfall de forbrenner totalt, og hvor mye farlig avfall de brenner. Vi anser derfor at det ikke er behov for ytterligere regulering av gjennomføringen av fritaket enn det som er foreslått.

4.5.2 Fangst og lagring av CO₂ (CCS)

Et fritak for CO₂ som fanges og lagres, dvs. som ikke slippes ut i atmosfæren, foreslås regulert i ny § 3-13-6. Fangst og lagring av CO₂ innebærer å fange CO₂ fra forbrenning av avfallet, og frakte det direkte eller via et mellomlager til en geologisk lagringsplass for permanent lagring. I Klimakur 2030, som vurderer tiltak som kan redusere norske ikke-kvotepiktige utslipp, er fangst og lagring av CO₂ beregnet å ha et utslippsreduksjonspotensiale på rundt 4 millioner tonn CO₂-ekvivalenter (inkludert bio-CO₂) i perioden 2021-2030, i tiltakskostnadskategorien 500-1 500 kr per tonn CO₂-ekvivalenter. Utslippsreduksjonspotensialet er vurdert for avfallsforbrenning.

Mengden CO₂ som fanges (og lagres) kan ifølge Miljødirektoratet måles. Måling av CO₂ vil være viktig i en CCS-kjede, blant annet når CO₂ bytter ansvarshavende (eier). Ansvarshavende er den som eier CO₂-en, og som derfor er ansvarlig for den. Det vil også bli stilt krav om at disse mengdene skal måles. CO₂ som lagres må måles, jf. Sleipner og Snøhvit, ettersom lekket CO₂ fra lager vil anses kvotepiktig etter klimakvoteforskriften. Et fritak for fanget og lagret CO₂ antas derfor å være teknisk gjennomførbart.

Bortsett fra på Sleipner og Snøhvit eksisterer det ikke infrastruktur for transport og lagring av CO₂ i Norge. På Sleipner og Snøhvit er det dedikerte rørledninger for CO₂. For CO₂-kjeder uten dedikerte rørledninger, må det vurderes nærmere hvordan fritaket kan gjennomføres og dokumenteres. Siden lageret er kvotepiktig, vil CO₂-en der møte en ny ansvarshavende. Gitt at kvoteregelverket krever at volumene som lagres blir målt, vil det enkleste være at CO₂ som skal fritas for avgift, dokumenteres ved en bekreftelse fra lageret på at CO₂ er levert.

Siden nødvendig infrastruktur p.t. ikke er etablert, foreslår vi at Miljødirektoratet inntil videre gis mulighet både til å gi forskrift og til å stille individuelt tilpassede krav til hvilken dokumentasjon som er nødvendig.

4.6 Avgiftssubjekt – registreringsplikt

Hvem som er avgiftssubjekt fremgår av bestemmelsen om registreringsplikt i saf. § 5-1. Her listes det opp hvem som er registreringspliktig for de enkelte særavgiftene. Registreringsplikt innebærer ansvar for å innrapportere og betale korrekt avgift til riktig tid. For de særavgiftene som er vareavgifter, er produsent av avgiftspliktige varer som hovedregel registreringspliktig, jf. § 5-1 bokstav a. I de øvrige bokstavene i bestemmelsen reguleres hvem som er avgiftssubjekt for avgiftene som ikke er vareavgifter.

Vi foreslår at avgiftssubjekt for avfallsforbrenningsavgiften – forbrenningsanleggene – hjemles i ny bokstav m i bestemmelsen, se forslag i punkt 9 under. Vi foreslår å presisere at registreringsplikten gjelder forbrenningsanlegg som har ikke-kvotepliktige utslipp, i tråd med forslaget til saklig virkeområde, se punkt 4.2 over.

5. Avgiftssats

Avgiftssatser blir fastsatt av Stortinget i avgiftsvedtak, se forslag til avgiftsvedtak § 1. Valg av avgiftssats vil ha betydning for både de økonomiske virkningene av avgiften og for hvilke atferdsendringer avgiften vil utløse. Jo høyere sats, desto større virkninger. I dette avsnittet skisseres noen aktuelle avgiftsnivåer.

En kostnadseffektiv klimapolitikk innebærer at alle utslipp av klimagasser bør stå overfor samme karbonpris. Det gir alle aktører et identisk økonomisk incentiv til å gjennomføre alle utslippsreducerende tiltak med kostnad under karbonprisen, mens utslippsreducerende tiltak med en kostnad høyere enn karbonprisen ikke vil bli gjennomført. En lik karbonpris for alle utslipp vil derfor bidra til at et gitt utslippsnivå nås til lavest mulig samlet kostnad. Norske utslippsmål for ikke-kvotepliktige utslipp kan derfor nås til en lavest mulig samlet kostnad, dersom alle ikke-kvotepliktige utslipp står overfor det samme avgiftsnivået. Det generelle avgiftsnivået på ikke-kvotepliktige utslipp av klimagasser er i 2020 om lag 550 kroner per tonn CO₂. Dette omfatter CO₂-avgiften på mineralske produkter, samt avgiften på klimagassene HFK og PFK. Et mulig avgiftsnivå for en CO₂-avgift på forbrenning av avfall vil derfor være det generelle avgiftsnivået på ikke-kvotepliktige utslipp av klimagasser. En CO₂-avgift på forbrenning av avfall på 550 kroner per tonn CO₂ vil tilsvare om lag 300 kroner per tonn avfall.

Ikke-kvotepliktige avfallsforbrenningsanlegg og kvotepliktige samforbrenningsanlegg konkurrerer i det norske avfallsmarkedet. De kvotepliktige samforbrenningsanleggene står overfor en kvotepris som fastsettes i det europeiske kvotemarkedet. Kvoteprisen har det siste året variert mellom 15 og 30 euro per tonn CO₂, og ligger per 27. april 2020 på rundt 20 euro per tonn CO₂. Et mulig avgiftsnivå for en CO₂-avgift på forbrenning av avfall vil derfor være forventet kvotepris i det europeiske kvotemarkedet. Kvoteprisen per 27. april 2020 tilsvarer om lag 230 kroner per tonn CO₂, eller om lag 125 kroner per tonn avfall.

Norge og Sverige er i praksis å anse som ett felles avfallsmarked, jf. punkt 1.2. Svenske forbrenningsanlegg er både kvotepliktige og avgiftspliktige, jf. punkt 3. Et mulig avgiftsnivå for en CO₂-avgift på forbrenning av avfall kan derfor være den samlede karbonprisen svenske forbrenningsanlegg står overfor (kvoteplikt + avgift). Gitt nåværende kvotepris og den svenske avgiften (125 SEK per tonn avfall fra 2022), vil dette tilsvare om lag 445 kroner per tonn CO₂, eller om lag 245 kroner per tonn avfall. Et ytterligere alternativ er å sette CO₂-avgift på forbrenning av avfall på nivå med den svenske avgiften. Dette vil tilsvare om lag 215 kroner per tonn CO₂, eller om lag 120 kroner per tonn avfall.

Dersom Regjeringen beslutter å fremme forslag om en slik avgift, vil forslag til avgiftssats fremkomme av Regjeringens forslag til avgiftsvedtak.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

En CO₂-avgift på forbrenning av avfall vil på kort sikt kunne gi et årlig merproveny i intervallet 200 til 500 mill. kroner, avhengig av valgt avgiftsnivå, og en tilsvarende kostnad for de avgiftspliktige forbrenningsanleggene. Forbrenningsanleggene vil trolig måtte velte merkostnaden over på de som leverer inn avfallet. Det er kommunene som er ansvarlige for innsamling og levering av husholdningsavfall, noe som med en avgift vil gi økte kommunale renovasjonsgebyrer på grunn av prinsippet om selvkost. Næringslivet vil få økte kostnader for næringsavfall. Forbrenningsanlegg som utnytter spillvarmen til fjernvarme, vil ikke kunne velte kostnaden over i økt pris på fjernvarme, siden energiloven har bestemmelser om at prisen for fjernvarme ikke skal overstige prisen for elektrisk oppvarming.

Avgiftsnivå vil ha betydning for hvilke atferdsendringer avgiften vil utløse. Avgiften kan blant annet påvirke avfallsstrømmer mellom Norge og andre land. Import og eksport av avfall kan sikre at ressursene i avfallet utnyttes bedre. Mengdene som eksporteres og importeres varierer fra år til år, og avhenger blant annet av avgifter og prisnivå på behandling av avfallet, lokalisering av spesialiserte gjenvinningsanlegg/deponier, samt behandlingsskapasitet i ulike regioner/land. Import og eksport av avfall krever tillatelse fra myndighetene i både eksportør- og importørland. I 2018 ble det eksportert om lag 1,8 mill. tonn avfall fra Norge, hvorav om lag 1,4 mill. tonn ble eksportert til Sverige, og om lag 0,2 mill. tonn til Danmark. Avfallseksporten har i perioden 2013 til 2018 vært stabil på mellom 1,6 og 1,85 mill. tonn avfall. I 2018 ble det importert om lag 0,9 mill. tonn avfall, hovedsakelig fra Danmark, Storbritannia, Sverige og Irland. Avfallsimporten har de siste årene økt betydelig, og var i 2018 om lag 180 pst. høyere enn i 2014.

De siste årene er virkemiddelbruken i Sverige strammet til, jf. punkt 3. Den skjerpede virkemiddelbruken i Sverige vil isolert sett svekke insentivene til eksport av norsk avfall til Sverige, og forsterke insentivene til import av avfall fra Sverige til Norge. Med uendret norsk virkemiddelbruk, kan nettostrømmen av avfall fra Norge til Sverige reduseres, noe som vil gi økte utslipp i Norge, men ikke påvirke globale utslipp. Dersom den norske avgiften settes slik at den tilsvarer summen av den svenske avgiften og kvoteprisen, vil forbrenning av avfall i avgiftspliktige anlegg stå overfor den samme karbonprisen i Norge og Sverige. Da vil det være andre forhold enn karbonprisen som avgjør avfallsstrømmen, som for eksempel kapasitet, konkurranseevne og transportkostnader.

En CO₂-avgift på forbrenning av avfall vil kunne gi økt eksport av avfall fra Norge til andre land, og redusert import av avfall fra andre land til Norge. Dette vil redusere utslipp i Norge, men ikke påvirke

globale utslipp. Eventuelle utslipp som følge av transport av avfall er allerede priset gjennom CO₂-avgift på drivstoff.

Det foreslås at avgiftsgrunnlaget beregnes ved å multiplisere mengde innlevert avfall til forbrenningsanlegget målt i tonn, med en utslippsfaktor, enten standardfaktoren på 0,55 tonn fossilt CO₂ per tonn avfall, eller en anleggsspesifikk utslippsfaktor godkjent av Miljødirektoratet, jf. punkt 4.4. Med en anleggsspesifikk utslippsfaktor har det enkelte anlegg insentiver til å påvirke avfallssammensetningen, slik at den anleggsspesifikke utslippsfaktoren blir lavere enn den generelle utslippsfaktoren. Hvorvidt dette vil redusere utslipp i Norge, vil avhenge av i hvilken grad samlet avfallsmengden påvirkes.

Avgiften vil øke kostnadene ved å levere avfall til forbrenning. Dette vil over tid kunne bidra til å redusere avfallsmengden, for eksempel ved økt ombruk og materialgjenvinning, og dermed til reduserte utslipp av CO₂ fra forbrenning av avfall. Insentivene til ombruk, materialgjenvinning og andre avfallsreducerende tiltak vil blant annet avhenge av hvordan avgiften gjenspeiles i mottaksavgiften til forbrenningsanleggene. I SOU 2009: 12 ble det vurdert at den svenske avgiften på avfall hadde hatt en beskjeden effekt på materialgjenvinning, og særlig av lettere plastavfall.

Det foreslås et fritak for CO₂ som fanges og lagres. Dette vil gi et økonomisk insentiv til fangst og lagring av CO₂. Hvorvidt avgiften med tilhørende fritak vil bidra til å utløse fangst og lagring av CO₂ fra forbrenningsanlegg, vil blant annet avhenge av avgiftssatsen og kostnaden ved fangst og lagring av CO₂.

Avgiften vil medføre noen administrative kostnader og ressurser for Miljødirektoratet og Skatteetaten, knyttet til administrative rutiner, systemtekniske endringer, informasjon og kontroll. Vi antar at disse kostnadene vil være relativt lave. Et moment her, er at antallet registreringspliktige virksomheter vil være lavt. Mange av virksomhetene vil formodentlig også være kjent med systemet for innrapportering av særavgifter fra den tidligere sluttbehandlingsavgiften, slik at kostnadene for disse når det gjelder rapportering av avgift vil være beskjedne. Disse kostnadene vil i hovedsak være knyttet til tidsbruk.

Avgiftens innretning innebærer at avfallet som forbrennes må veies. Vi antar imidlertid at de fleste anleggene har vekt, og uansett veier avfallet for å ha kontroll på mengdene som forbrennes. Det vil derfor neppe påløpe nevneverdige kostnader knyttet til tidsbruk ved veiing.

Når det gjelder skillet mellom forbrenning av farlig avfall (frittatt) og avgiftspliktig (ikke-farlig/ordinært) avfall, med sikte på korrekt avgiftsfastsettelse, legger vi til grunn at anleggene kan gjennomføre også dette uten store administrative kostnader.

7. EØS-rettslige konsekvenser

Det legges til grunn at avgiften er i overensstemmelse med EØS-avtalen, herunder avtalens artikkel 61 om statsstøtte.

Med noen unntak (se punkt 1.2), så er utslipp av CO₂ fra avfallsforbrenning i dag verken ilagt avgift eller kvoteplikt. Innføring av avgift på forbrenning av avfall medfører at også disse utslippene prises.

For å unngå dobbel virkemiddelbruk foreslås at kvotepliktige anlegg ikke omfattes av avgiften. EFTAs overvåkingsorgan (ESA) har tidligere godkjent fritaket for CO₂-avgift på mineralske produkter for kvotepliktige virksomheter, under den forutsetning at virksomhetene minst ble ilagt avgift over minstesatsene i energiskattedirektivet (2003/96/EF). Energiskattedirektivet omfatter energi-produkter og elektrisitet, ikke avfallsforbrenning. Videre utgjør et avgiftsfritak ikke statsstøtte dersom fritaket kan begrunnes i avgiftens natur og logikk. Å hindre dobbeltbeskatning må anses som en slikt hensyn.

CO₂ som fanges og lagres innebærer at CO₂ ikke slippes ut. Et avgiftsfritak for slik CO₂ er dermed innenfor avgiftens logikk.

Forbrenning av farlig avfall gir utslipp av klimagasser og bør derfor i utgangspunktet være omfattet av avgiften. Det er imidlertid også svært viktig at farlig avfall behandles på en forsvarlig måte. En avgift på farlig avfall vil øke kostnadene ved forsvarlig behandling av farlig avfall, og kan dermed bidra til at noe farlig avfall ikke blir behandlet miljømessig forsvarlig. Et fritak for farlig avfall er derfor godt miljøfaglig begrunnet, og kan dermed anses å være innenfor avgiftens natur og logikk.

Vi viser for øvrig til at Sverige fritar farlig avfall i sin avfallsavgift, jf. punkt 3, og at EUs kvotedirektiv (2003/87/EC) unntar «hazardous (...) waste installations» fra kvoteplikt, jf. Annex 1. I EUs kvotesystem (EU ETS) er det likevel slik at dersom anlegget er kvotepliktig, så skal det også svares kvoter ved forbrenning av farlig avfall.

8. Forslag til Stortingets vedtak om CO₂-avgift på forbrenning av avfall

§ 1. Fra 1. januar 2021 skal det i henhold til lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter betales CO₂-avgift til statskassen ved forbrenning av avfall med kr ... per tonn CO₂.

Avgiften omfatter ikke utslipp av CO₂ ved forbrenning av avfall som

- a) gir kvotepliktige utslipp etter klimakvoteloven,
- b) ikke inneholder fossilt materiale.

Departementet kan gi forskrift om hva som omfattes av avgiftsplikten og om grunnlaget for avgiften.

§ 2. Det gis fritak for avgift på utslipp av CO₂ ved forbrenning av

- a) farlig avfall,
- b) avfall dersom CO₂ fanges og lagres.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføring, avgrensing av og vilkår for fritak.

§ 3. Oppstår det tvil om omfanget av avgiftsplikten, avgjøres spørsmålet av departementet.

§ 4. Departementet kan frita for eller sette ned avgiften når det oppstår enkelttilfeller eller situasjoner som ikke var overveid da avgiftsvedtaket ble truffet, og når avgiften i det spesielle enkelttilfellet får en utilsiktet virkning.

9. Forslag til forskrift om endringer i forskrift om særavgifter

I forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter gjøres følgende endringer:

§ 2-1 fjerde ledd skal lyde:

(4) For avgift på teknisk etanol, avgift på elektrisk kraft, avgift på utslipp av NO_x, veibruksavgift på naturgass og LPG, flypassasjeravgift, avgift på trafikkforsikringer og CO₂-avgift på forbrenning av avfall oppstår avgiftsplikten etter bestemmelsene i henholdsvis § 3-3-3, § 3-12-2, § 3-19-4, § 3-21-2, § 3-22-3, § 3-23-3 og § 3-13-2.

Kapittel 3-13 skal lyde:

Kap. 3-13. CO₂-avgift på forbrenning av avfall

§ 3-13-1. Saklig virkeområde

(1) Avgiftsplikten omfatter utslipp til luft av fossil CO₂ (karbondioksid) ved forbrenning av avfall.

(2) Avgiftsplikten omfatter ikke utslipp som er omfattet av kvoteplikt etter klimakvoteforskriften § 1-1.

(3) Avgiftsplikten omfatter ikke utslipp ved forbrenning av avfall som ikke inneholder fossilt materiale. Avfallsfraksjonene til forbrenning må være positivt utsortert, og det må dokumenteres at avfallet ikke inneholder fossilt materiale.

§ 3-13-2. Når avgiftsplikten oppstår

Avgiftsplikten oppstår ved innlevering av avfall til forbrenning i forbrenningsanlegg.

§ 3-13-3. Definisjoner

I dette kapittel menes med:

- a) *avfall*: avfall som nevnt i forurensningsloven § 27,
- b) *forbrenningsanlegg*: anlegg som nevnt i avfallsforskriften § 10-3 bokstav h,
- c) *farlig avfall*: avfall som nevnt i avfallsforskriften § 11-2,
- d) *fangst og lagring av CO₂*: fangst av CO₂ fra forbrenningsanlegg og som lagres i en geologisk formasjon med nødvendige tillatelser gitt av kompetente myndigheter.

§ 3-13-4. Avgiftsgrunnlag og –beregning

(1) Avgiften beregnes per tonn fossilt CO₂.

(2) Avgiften beregnes ved å multiplisere mengde innlevert avfall til forbrenningsanlegget målt i tonn med en faktor på 0,55 tonn fossilt CO₂ per tonn avfall.

(3) Miljødirektoratet kan etter søknad fastsette en anleggsspesifikk faktor som kan benyttes ved beregning av avgiften, i stedet for faktoren nevnt i annet ledd.

§ 3-13-5. Avgiftsfritak – farlig avfall

(1) Det gis fritak for avgift på utslipp av CO₂ ved forbrenning av farlig avfall.

(2) Farlig avfall skal ikke regnes med i den totale mengden forbrent avfall.

§ 3-13-6. Avgiftsfritak – fangst og lagring

(1) Det gis fritak for avgift på utslipp av CO₂ som fanges og lagres.

(2) Miljødirektoratet kan fastsette vilkår og gi forskrift om krav til dokumentasjon for fritak.

§ 5-1 ny bokstav m skal lyde:

m) forbrenningsanlegg som har ikke-kvotepliktige utslipp.