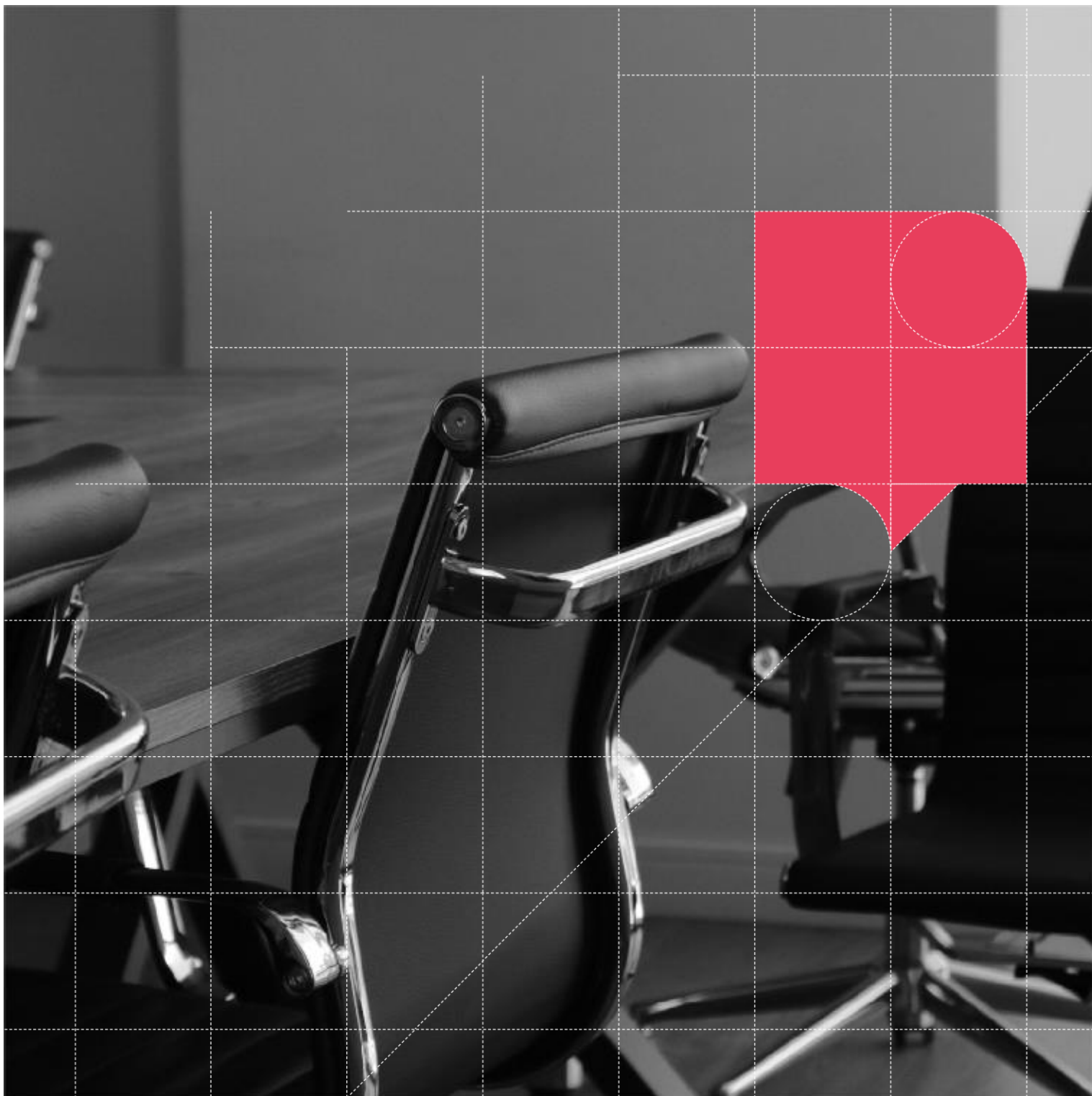


Regelrådets uttalelse

Om: Høring – CO₂-avgift på forbrenning av avfall

Ansvarlig: Skattedirektoratet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Skattedirektoratet

Deres ref:

2019/12709

Vår ref:

20/00121

Vår saksbehandler:

Johnsrud/Hervik Frantzen

Dato:

02.07.2020

Uttalelse

Om: Høring- CO₂-avgift på forbrenning av avfall

Konklusjon: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Høringen gjelder forslag til regler for CO₂-avgift på forbrenning av avfall.

Høringsnotatet presenterer forslaget på en oversiktlig måte. Det er positivt at det er utredet alternative avgiftssatser, og at det er gjort rede for avfallsforbrenningssystemet i Sverige og forholdet til EØS-avtalen. Det er imidlertid svakheter i utredningen av virkninger for næringslivet. Det gjelder konkurransevirkninger for avfallsforbrenningsanleggene, virkningene for fjernvarmeanlegg samt virkninger på avfallsleveranser fra øvrig næringsliv. Videre savner vi vurderinger av hensynet til små virksomheter og utredning av insentiver for innovasjon og nytenkning innenfor avfallsforbrenning som kan bidra til lavere utslipp.

Etter Regelrådets vurdering er det, slik utredningen nå foreligger, tvilsomt om avgiften vil bidra til kostnadseffektive reduksjoner av ikke-kvotepliktige utslipp av klimagasser fra forbrenning av avfall. Samtidig er det på det rene at forslaget medfører nye byrder for næringslivet.

Evalueringen av den tidligere avgiften i Sverige og Miljødirektoratets evaluering fra 2014 om virkningene av å oppheve den tidligere forbrenningsavgiften tyder på at avgiften har hatt liten eller beskjeden effekt på klimagassutslippene. Regelrådet stiller på denne bakgrunn spørsmål ved om en gjeninnføring av en avgift vil bidra til å nå målene om kostnadseffektive reduksjoner av ikke-kvotepliktige utslipp. Og Regelrådet er på denne bakgrunn i tvil om disse målene kan nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer

1. Om forslaget som er sendt på høring

Skattedirektoratet har på vegne av Finansdepartementet sendt på høring forslag til stortingsvedtak om CO₂-avgift på forbrenning av avfall og endringer i forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter til gjennomføring av avgiften.

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

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Forslaget kan få store konkurransevirkninger for norske avfallsforbrenningsanlegg, særlig i konkurranse med svenske anlegg. Forslaget vil trolig også påvirke næringslivet som leverandør av avfall. På denne bakgrunn har Regelrådet valgt å uttale seg om denne saken.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet.

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen pkt. 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Regelrådet finner det positivt at Skattedirektoratet i høringsnotatet har presentert struktur og kjennetegn på avfallsforbrenningsbransjen i Norge. Regelrådet viser videre til at Skattedirektoratet i noe grad har gjort rede for virkningene for avfallsforbrenningsanleggene. Vi mener imidlertid at utredningen av virkninger burde vært grundigere.

Avfallsforbrenningssleskapene var frem til 2010 pålagt forbrenningsavgift, og spørsmålet om å pålegge avgift eller kvoteplikt har også vært utredet og debattert etter dette. Regelrådet savner en vurdering av hvordan det nye forslaget til særavgift står seg opp mot tidligere utredninger av problemstillingen og gjennomførte evalueringer, for eksempel Miljødirektoratets evaluering fra 2014 om effektene av å oppheve forbrenningsavgiften¹. Slik høringsnotatet fremstår gis det

¹ Regelrådet har funnet henvisninger og sitater fra rapporten, men har ikke funnet selve rapporten tilgjengelig på nett.

inntrykk av at offentlige myndigheter har endret syn i saken uten at dette er tilstrekkelig forklart og begrunnet i høringsnotatet.

Det fremgår av høringsnotatet at en CO₂-avgift på kort sikt vil kunne gi en *årlig* merkostnad for avgiftspliktige forbrenningsanlegg i intervallet 200 til 500 millioner kroner. Det antas videre at forbrenningsanleggene vil måtte velte merkostnaden over på de som leverer inn avfallet. Næringslivet vil med dette få økte kostnader for næringsavfall. Regelrådet kan ikke se at Skattedirektoratet har utredet virkningene for næringslivet som leverandør av avfall.

Videre fremgår det av utredningen at forbrenningsanlegg som utnytter spillvarmen til fjernvarme ikke vil kunne øke prisene siden energiloven sier at prisen på fjernvarme ikke skal overstige prisen for elektrisk oppvarming. Regelrådet savner en nærmere vurdering av virkningene for fjernvarmeanleggene og viser i den forbindelse til tall fra SSB som viser at avfallsforbrenning sto for 45,5% av varmen som ble sendt ut på fjernvarmenettet i 2019².

Skattedirektoratet foreslår i utredningen et unntak for utslipp ved forbrenning av avfall som ikke inneholder fossilt materiale. Skattedirektoratet foreslår i høringsnotatet at avfallsfraksjonene til forbrenning skal være "positivt utsortert" og det må dokumenteres at materialet ikke inneholder fossilt materiale. Skattedirektoratet viser til at denne regelen er i samsvar med den tidligere forbrenningsavgiften. Regelrådet mener likevel at Skattedirektoratet burde gjort nærmere rede for hvordan ordningen skal fungere i praksis og hvilke kostnader forslaget medfører for de berørte.

Skattedirektoratet skriver at økte kostnader ved å levere avfall til forbrenning over tid vil kunne bidra til å redusere avfallsmengden, for eksempel ved økt ombruk og materialgjenvinning. I utredningen vises det til SOU 2009:12 der det fremgikk at den svenske avgiften på avfall hadde hatt en beskjeden effekt på materialgjenvinning, og særlig lettere plastavfall. Regelrådet stiller på denne bakgrunn spørsmål ved om forslaget om særavgift alene kan oppnå målet om kostnadseffektive reduksjoner av ikke-kvotepliktige utslipp av klimagasser fra forbrenning av avfall. Regelrådet stiller videre spørsmål ved om forslaget egentlig i størst grad vil påvirke i hvilket land forbrenningen vil finne sted. Som Skattedirektoratet også skriver i sitt høringsnotat vil klimagassutslippene globalt ikke endres. Slik Regelrådet forstår det vil forslaget derfor i størst grad få betydning for om avfallet brennes i Norge eller i et annet land, og det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om tiltaket alene oppnår målet med forslaget.

3.2. Konkurransenvirkninger for næringslivet

Regelrådet finner det positivt at Skattedirektoratet har drøftet flere konkurransenvirkninger av forslaget, blant annet forholdet mellom norske og svenske anlegg. Regelrådet mener at utredningen av konkurransenvirkninger er mangelfull.

Det fremgår av høringsnotatet at svenske anlegg anses å være prissettere. Det vises til at Sverige 1. april 2020 innførte en avgift på forbrenning av avfall, som også gjelder for kvotepliktige anlegg. Begrunnelsen var Sveriges klimamål og forpliktelsene som følger av EUs rammedirektiv om avfall.

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

² <https://www.ssb.no/energi-og-industri/statistikker/fjernvarme/aar>

det i utgangspunktet uheldig at et EU-regelverk som skal gjelde likt i det indre markedet tolkes ulikt. Det fremgår ikke av høringsnotatet om andre EU-land har tolket direktivet på samme måte eller om dette er en "særsvensk" tolkning. Regelrådet mener at Skattedirektoratet i større grad burde gjort rede for virkningene av at svenske avfallsforbrenningsanlegg er ilagt kvotepliktige og hvilken betydningen dette har for konkurransen i markedet.

Skattedirektoratet skriver at avfallsnivået vil ha betydning for hvilke atferdsendringer avgiften vil utløse, og at avgiften blant annet kan påvirke avfallsstrømmer mellom Norge og andre land. Videre skriver Skattedirektoratet at innskjerpet virkemiddelbruk i Sverige har svekket insentivene til å eksportere norsk avfall til Sverige, og forsterket insentivene til å importere avfall fra Sverige til Norge. Regelrådet finner det positivt at Skattedirektoratet har pekt på virkningene for eksport og import. Det er imidlertid en svakhet at Skattedirektoratet ikke gir en tilrådning med hensyn til hvilket avgiftsnivå som bør innføres og hvorfor.

3.3. Forenkling for næringslivet

Slik Regelrådet forstår det inneholder forslaget ingen forenklinger, men medfører nye byrder for næringslivet.

Skattedirektoratet skriver i høringsnotatet at forslaget vil medføre krav om innrapportering av særavgifter. Skattedirektoratet antar at kostnadene knyttet til rapportering vil være beskjedne siden virksomhetene formodentlig er kjent med systemet for innrapportering av særavgifter fra den tidligere forbrenningsavgiften. Direktoratet skriver videre at kostnadene vil knytte seg til tidsbruk. Regelrådet mener at Skattedirektoratet kunne gjort grundigere rede for systemet for innrapportering og antatt tidsbruk knyttet til dette. Det kan blant annet ha kommet nye aktører siden 2010. Disse bør ha lik tilgang til informasjon som eksisterende aktører.

Regelrådet registrerer at avgiftens innretning krever at avfallet som forbrennes må veies. Skattedirektoratet antar at de fleste anleggene har vekt, og uansett veier avfallet for å ha kontroll på mengden avfall som forbrennes. Skattedirektoratet mener videre at det neppe vil påløpe nevneverdige kostnader knyttet til tidsbruk ved veiing. Skattedirektoratet legger til grunn at anleggene kan gjennomføre et skille mellom forbrenning av farlig avfall (fritatt) og avgiftspliktig avfall uten store administrative kostnader.

Siden det per i dag er forholdsvis få avfallsforbrenningsanlegg i Norge mener Regelrådet at Skattedirektoratet relativt enkelt kunne sjekket om disse antakelsene stemmer, og videre beregnet hva de administrative kostnadene i så fall vil være.

Når det gjelder forslaget om at forbrenningsanleggene kan søke om anleggsspesifikk faktor savner Regelrådet en vurdering av de administrative kostnadene knyttet til å skulle sende en slik søknad, og hva en slik søknad må inneholde. Det er grunn til å tro en slik søknadsprosess vil være byrdefull for næringslivet.

3.4. Digitalisering og innovasjon

Skattedirektoratet skriver at kostnadene knyttet til rapportering vil være beskjedne siden virksomhetene formodentlig er kjent med systemet for innrapportering av særavgifter fra arbeidet med den tidligere forbrenningsavgiften. Regelrådet mener likevel at Skattedirektoratet burde gjort rede for hvordan rapporteringen skal gjennomføres i praksis og om digitalisering kan bidra til å gjøre rapporteringen enklere for næringslivet.

Regelrådet savner videre en utredning av mulighetene for innovasjon og nytenkning innenfor avfallsforbrenning som kan bidra til lavere utslipp. Siden det overordnede målet med forslaget er å få ned avfallsmengden og klimagassutslippene mener Regelrådet at Skattedirektoratet burde utredet flere innovasjon- og miljøinsentiver enn fangst og lagring av CO₂.

3.5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Det fremgår av høringsnotatet at avfallsforbrenningsbransjen består av fire til fem store anlegg, men at de fleste anleggene er relativt små. Regelrådet savner en vurdering av om det er grunn til å tro at de små anleggene vil kunne oppfylle reglene på lik linje med de store, og om kostnadene vil være de samme for små og store anlegg, eller om det kan være behov for tilpasninger.

3.6. Alternative tiltak

Regelrådet registrerer at formålet med forslaget er å bidra til kostnadseffektive reduksjoner av ikke-kvotepiktige utslipp av klimagasser fra forbrenning av avfall. Regelrådet savner en nærmere vurdering av om forslaget om å innføre en særavgift kan bidra til å redusere utslippene. Etter Regelrådets vurdering kunne Skattedirektoratet med fordel vurdert alternative eller supplerende tiltak.

Det er positivt at Skattedirektoratet har utredet fire forskjellige nivåer for avgiftssats, men det er svakheter i utredningen av virkninger for de forskjellige forslagene. Skattedirektoratet har heller ikke anbefalt avgiftsnivå til tross for at virkningene av forslagene kan endre seg mye avhengig av hvilket avgiftsnivå som velges. Dersom regjeringen velger å fremme et forslag for Stortinget er det etter Regelrådets vurdering viktig at virkningene av de ulike avgiftsnivåene er tilstrekkelig gjort rede for.

Regelrådet finner det positivt at det er gjort rede for tilsvarende regler og praksis i Sverige. Det fremgår av høringsnotatet at det også importeres og eksporteres avfall til Danmark, og videre at det importeres avfall også fra Storbritannia og Irland. Regelrådet mener at Skattedirektoratet med fordel også kunne gitt opplysninger om gjeldende ordninger i enkelte av disse landene. Dette ville styrket utredningen og kunne gitt inspirasjon til alternative løsninger.

3.7. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at Skattedirektoratet har vurdert hva som skal til for at gjennomføringen av reglene skal bli vellykket.

3.8. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Regelrådet registrerer at vi står oppført på den offentlige høringslisten. Vi kan imidlertid ikke se å ha mottatt forslaget hverken på vår e-postadresse, postadresse eller i Altinn. Vi vil derfor anmode om at dere i fremtiden sjekker at kontaktinformasjonen er korrekt.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Det er på det rene at forslaget medfører nye byrder for næringslivet. Samtidig kan forslaget medføre konkurranseulempe for norske avfallsforbrenningsanlegg, og forslaget får uheldige virkninger for fjernvarmeanleggene.

Evalueringer av den tidligere avgiften i Sverige³ og Miljødirektoratets evaluering av å oppheve den tidligere forbrenningsavgiften tyder på at avgiften har hatt liten eller beskjeden effekt på klimagassutslippene. Regelrådet stiller på denne bakgrunn spørsmål ved om gjeninnføring av en avgift vil bidra til å nå målene om kostnadseffektive reduksjoner av ikke-kvotepliktige utslipp. Og Regelrådet er i tvil om disse målene kan nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

³ SOU 2009:12