



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Naturgrusskatten

– måluppfyllelse och konsekvenser –

2003-03-03

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Definitioner	3
3	Bakgrund.....	4
3.1	Naturgrus – en skyddsvärd resurs	4
3.2	Tillgång, användning och uttag av naturgrus	4
3.3	Grunden för styrning – riksdagens miljö kvalitetsmål	6
3.4	Skatt på naturgrus	6
3.4.1	Lagen om skatt på naturgrus	6
3.4.2	Höjning av skattesatsen den 1 januari 2003.....	8
4	Effekter av naturgrusskattens införande	8
4.1	Naturvårdsverkets utvärdering	8
4.2	Statistik för ballastbranschen	9
4.3	Skatteintäkter och antalet skattskyldiga	11
4.4	Effekter – bedömning	12
5	Effekter av olika skattesatser	13
5.1	Allmänt – effekter av nuvarande skattenivå.....	13
5.2	Effekter av en ytterligare skattehöjning	15
5.3	Regionala konsekvenser	16
6	Andra faktorer med inverkan på naturgrus användning	17
6.1	Efterfrågan m.m.....	17
6.2	Återanvändning av material	18
6.3	Riktlinjer för hushållning med naturgrus	18
6.4	Tillståndsprövning.....	18
6.5	Förstärkt grundvattenskydd.....	19
7	Slutsatser och rekommendationer	20

1 Ärendet och dess beredning

I budgetpropositionen för år 2003, avsnitt 8.4.1.5, föreslog regeringen en höjning av skatten på naturgrus från 5 till 10 kronor per ton naturgrus att träda i kraft den 1 januari 2003.

I motion 2002/03:Fi230 anförde Britt Bohlin m.fl. (s, v, mp) bl.a. att regeringen senast under våren 2003 bör återkomma till riksdagen med de förslag på ytterligare höjning av naturgrusskatten som kan vara motive-
rade för att det av riksdagen uppsatta målet – att högst 12 miljoner ton naturgrus skall tas ut år 2010 – skall uppnås. Riksdagen beslutade i enlighet med såväl regeringens förslag som motionärernas yrkande (rskr. 2002/03:24).

En arbetsgrupp inrättades med uppgift att analysera frågan i enlighet med beslutet. I arbetsgruppen har ingått företrädare för Finansdepartementet, Näringsdepartementet, Miljödepartementet, Riksskatteverket, Naturvårdsverket och Sveriges geologiska underrättelsebyrå (SGU).¹ Inhämtat synpunkter från företrädare för Sveriges Bergmaterialindustri (f.d. Grus- och Makadamföreningen), Betongvaru-
industrin och Svensk Fabriksbetongförening.

2 Definitioner

För ökad förståelse av texten kan vissa termer behöva förklaras eller förtydligas. Det kan framför allt vara ändamålsenligt att försöka hålla isär *råvaror* och *produkter*. Här följer därför några grundläggande ordförklaringar.²

Råvaror

Berg är den fasta mineraliska delen av jordskorpan.

Jord är av naturen sönderdelat berg, med eller utan inslag av organiskt material.

Sorterade jordarter namnges efter storleken på de ingående mineralkornen. I geologiska sammanhang heter det *ler* <0,002 mm, *silt* 0,002-0,06 mm, *sand* 0,06-2 mm, *grus*, 2-60 mm, *sten* 60-600 mm och *block* >600 mm. I geotekniska sammanhang är *grus* 2-200 mm, *sten* 20-200 mm och *block* >200 mm.

Morän är osorterad jord med ursprung från den senaste istiden. Den namnges efter de huvudsakligen ingående jordarterna, t.ex. grusig eller sandig morän.

Naturgrus är enligt definitionen i lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus (3 §) ”naturligt sorterade jordarter som till övervägande del består av fraktionerna sand, grus, sten och block.” Det återfinns i rullstensåsar, älvdeltan m.m.

¹ Magnus Schultzberg och Mats-Olof Hansson (Finansdepartementet), Leena Taillefer (Miljödepartementet), Orestis Papadopoulos (Näringsdepartementet), Gunilla Axelsson (Riksskatteverket), Anna Bäckman (Naturvårdsverket) och Lars Arell (SGU).

² Källa: SGU.

Bergmaterial är ett av industrin lanserat namn på antingen naturligt (sand, grus, morän) eller maskinellt (bergkross) sönderdelat berg.

Produkter

Ballast är ett gemensamt begrepp för kornformigt material (främst bergmaterial) för bygg- och anläggningsändamål. Ballastmaterial namnges fullständigt dels med *kornstorlek*, dels med *användningsområde*, t.ex. 0-32 mm bärlager. För olika produkter finns tekniska beskrivningar som specificerar krav på ballasten avseende t.ex. kornform och slitstyrka. För produkter där en avrundad kornform är av vikt har naturgrus som råvara den fördelen att mineralkornen slipats runda av naturen. Det går att tillverka runda korn maskinellt genom krossning. För små kornstorlekar < 2 mm kan materialet behöva malas för att få en rund kornform. En vanlig naturgrusprodukt är betongballast 0-8 mm.

3 Bakgrund

3.1 Naturgrus – en skyddsvärd resurs

Allmänt

Naturgrus är en ändlig naturresurs. Förutom som källor för uttag av ballastmaterial m.m. har naturgrusförekomster sin största betydelse som vattenreningsfilter och grundvattenmagasin. Förutom den viktiga funktionen som ytvattenrenare är rullstensåsarna genom sina natur- och kulturvärden också värdefulla inslag i landskapet.³

Vattenrening

Genom borttagande av jordtäcket vid täktverksamhet och schaktning tas det naturliga skyddsskiktet mot föroreningar bort och risken för påverkan på underliggande mark och vatten ökar. Genom ett minskat jordtäckte till grundvattenytan minskar transporttiderna för både vatten och föroreningar, vilket även ökar grundvattenbildningen. Detta kan medföra en ojämna vattenkvalitet. Täktverksamhet innebär även att verksamhet pågår i direkt anslutning till grundvattenförekomstens påverkansområde.

Påverkan på grundvattnet av en grustäkt beror av områdets geologiska struktur, tjockleken på jordlagren ovanför grundvattnet, grundvattnets strömningsriktning, strömningshastighet samt täktområdets läge och omfattning.

3.2 Tillgång, användning och uttag av naturgrus

Naturgrus finns över hela Sverige. Förekomsterna är emellertid ojämnt fördelade. I Skåne, Halland, norra Småland, Bergslagen och längs norrlandskusten finns stora tillgångar. Blekinge, göteborgsområdet, Bohus-

³ Prop. 2000/01:130, s. 180.

län, Värmland, Uppland, Härjedalen, Jämtland och Medelpad är områden med mindre mängder. Tillgångarna i norra Norrlands inland är ofullständigt kartlagda. Kvarvarande uttagbara volymer av sand- och grustillgångar bedömdes 1994 av SGU till 14 miljarder ton.⁴ Ett 40-tal kommuner hade mindre än 20 årsproduktioner kvar som var tillgängligt vid denna tidpunkt.⁵ Denna beräkning utgick från fortsatta leveranser på nivån 40 miljoner årston. Någon bristsituation i meningen att naturgrus körs mycket långa sträckor på väg har ännu inte uppstått någonstans i landet.

Uttaget av naturgrus, räknat som andel av ballastanvändningen, har minskat kontinuerligt sedan mitten av 1980-talet. Detsamma gäller antalet tillståndsgivna täkter. SGU bedömer att denna utveckling kommer att fortsätta. Enligt den produktionsstatistik som lämnas till länsstyrelserna av exploatörer av tillståndsgivna täkter togs det år 2001 ut ca 23 miljoner ton naturgrus. Häri ingår inte husbehovstäckter eller täkter för andra ändamål än ballaständamål.

I absoluta tal sker de största uttagen i Skåne, Stockholm och Västra Götalands län, dvs. där befolkningen är störst. Mätt per capita är det istället de glesbefolkade länen i övre Norrland som har störst uttag. Naturgrusandelen av ballastleveranserna är högst i övre Norrland, Halland, Södermanland, Västmanland, Uppland samt på Gotland. Lägst naturgrusandel har Blekinge, vilket förklaras av små tillgångar. Däremot sker huvuddelen av exporten av krossat berg från detta län. Exporten av ballast, främst bergkross, uppgick till knappt 2 miljoner ton år 2001.

Den kvantitativt mest omfattande användningen av bergmaterial, dvs. naturgrus, morän och bergkrossmaterial, är som ballast för vägbyggnad, betongtillverkning och utfyllnadsändamål.

Naturgrus har många användningsområden, t.ex. som huvudbeståndsdel i betong, för olika markarbeten och som filtersand vid rening av såväl dricks- som avloppsvatten.

I många fall kan naturgruset ersättas av i första hand krossat berg. Det finns emellertid några användningsområden där bergkross inte kan ersätta naturgrus. Det gäller bl.a. gjuterisand, filtersand och sand för lekplatser. Vid betongtillverkning är framför allt de finare fraktionerna av naturgrus – under ca 2 mm – överlägsna krossat material. Enligt preliminära bedömningar av SGU torde ca 4 miljoner ton inte helt kunna ersättas till år 2010. Enligt SGU användes år 2001 totalt ca 5 miljoner ton naturgrus vid betongtillverkning.

Något som bör påpekas är att uttagen ur täkterna alltid kommer att vara större än en viss levererad mängd, eftersom materialet i en täkt inte ligger sorterat exakt så att det motsvarar efterfrågan. Om materialutbytet för ett visst ändamål är 50 procent, innebär det att lika mycket material måste brytas och sedan antingen läggas tillbaka eller säljas för andra, normalt mindre kvalificerade ändamål. Skadan på förekomstens funktion som vattenfilter är redan skedd genom brytningen och kan inte repareras. Med den materialsammansättning som är normal i svenska naturgrustäckter kan ett uttag av 4 miljoner ton finmaterial < 2 mm kräva ett totalt uttag i storleksordningen 12 miljoner ton.

⁴ Fredén, C. (red), Berg och jord, Sveriges Nationalatlas, 3 uppl. 2002.

⁵ Naturvårdsverket rapport 4831, bil. 3. 1997.

3.3 Grunden för styrning – riksdagens miljö kvalitetsmål

I propositionen Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige (prop. 1997/98:145) formulerade regeringen 15 nationella miljö kvalitetsmål. I propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130) föreslog regeringen delmål kopplade till miljö kvalitetsmålen. Ett av dessa delmål, under miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö, innebär att uttaget av naturgrus i landet år 2010 skall vara högst 12 miljoner ton per år och att återanvänt material skall utgöra minst 15 procent av ballastanvändningen. I motiveringen anfördes bl.a. följande.⁶

Arbetet med att minska uttaget av naturgrus och att öka andelen återanvänt material bör fortsätta i samarbete med branschen. SGU bör få i uppdrag att tillsammans med berörda intressenter och sektorsmyndigheter utveckla frivilliga överenskommelser. En utvärdering bör sedan tjäna som underlag för vidare överväganden. I uppdraget bör ingå att utveckla kravspecifikationer och metoder för att avgöra vilka hushållnings- och miljö aspekter som bör gälla för användningen av naturgrus och alternativa material.

Arbetet med att lämna underlag till regeringens fördjupade utvärdering av de nationella miljö kvalitetsmålen bedrivs av flera myndigheter, koordinerade av Miljömålsrådet. SGU redovisade i mars 2003 sitt underlag till Boverket, som har huvudansvaret för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. I detta underlag bedömer SGU att målet att begränsa naturgrusuttagen till 12 miljoner ton år 2010 är möjligt att nå.

SGU har i sitt regleringsbrev för år 2003 fått i uppdrag att i samarbete med Naturvårdsverket och Boverket m.fl. utveckla en modell för lokala och regionala materialförsörjningsplaner där behovet av tillgång till såväl ballastmaterial som grundvatten värderas. SGU skall vidare tillsammans med berörda intressenter och sektorsmyndigheter utveckla frivilliga överenskommelser som fördelar ansvaret att nå delmålet om uttag av naturgrus under miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö.

3.4 Skatt på naturgrus

3.4.1 Lagen om skatt på naturgrus

Utredningen om Naturgrusskatt m.m.

I januari 1995 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att utreda möjligheterna att införa en skatt på naturgrus. I direktiven framhölls det nödvändiga i att vidta åtgärder för en bättre hushållning med naturgrus med syfte att gruset i första hand skall användas inom områden där det inte går att ersätta med annat material. Utredaren fick i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att en sådan hushållning skulle kunna åstadkommas genom införandet av en skatt på naturgrus.

I sitt betänkande konstaterade utredningen att den önskade effekten med starkt minskad förbrukning och styrning av användningen till alternativa material för naturgrusets del borde kunna uppnås effektivt genom införandet av ekonomiska styrmedel – ju högre skatt desto starkare incitament för branschen att söka alternativa material och att utveckla tekni-

⁶ Prop. 2000/01:130, s. 180.

ken så att alternativa material i större utsträckning kan användas i stället för naturgrus.⁷

Beträffande lämplig skattenivå fördes följande resonemang.⁸ Kostnaden (1995) för framställning av bergkrossprodukter är ungefär dubbelt så hög som motsvarande kostnader för naturgrusprodukter. Energiförbrukningen i bergtäkter är ca 1,3–1,8 gånger högre än i naturgrustäkter. Även om bergkross således är dyrare att framställa kan det vid kortare transportsträckor ändå utgöra ett ekonomiskt likvärdigt alternativ till naturgrus. Skillnaden i kostnad per producerat ton påverkas av en mängd faktorer, men torde i genomsnitt för de större stationära anläggningarna ligga på 7–8 kronor. Transportkostnaderna för ballastmaterial blir snabbt betydande. Utredningen räknade med en genomsnittlig kostnad på mellan 50 öre och 1 krona för att frakta ett ton en kilometer, vartill ofta kommer en lastningskostnad på ca 3 kronor per ton. För enklare gruskvaliteter betingar transporten redan efter 20–30 km en lika hög kostnad som själva materialet.

Vid bestämmandet av vilken skattenivå som skulle föreslås förde utredningen följande resonemang. Ur styrmedelssynpunkt torde en lämplig skattenivå vara ca 10 kronor per ton. I detta ligger prisskillnaden på 7 kronor samt ytterligare 3 kronor, motsvarande 3–6 km transport för att utöka konkurrensområdet för bergkross. En sådan skattenivå bedömde utredningen emellertid skulle riskera att slå ut framför allt mindre företag i täktbranschen, som inte bedömdes ha samma möjlighet som de större aktörerna att vältra över kostnaderna på konsumenten. Det ansågs inte förenligt med en god hushållning om de små företagen tvingades till nedläggning innan deras redan påbörjade täkter utnyttjats fullt ut. Utredningen föreslog därför en skattesats på 5 kronor per ton inledningsvis.

Utredningen avvisade tanken på en differentierad skatt med motivering bl.a. att skyddssyftet i ett längre perspektiv är oberoende av var i landet brytning sker, att en differentiering negativt skulle påverka konkurrenssituationen mellan olika grusföretag och att någon prioritering med hänsyn till olika högt naturvärde inte getts i utredningens direktiv. Utredningen bedömde också att s.k. husbehovstäkter tills vidare inte borde omfattas av naturgrusskatten.

Regeringens proposition 1995/96:87, Lag om skatt på naturgrus

I sin proposition Lag om skatt på naturgrus (prop. 1995/96:87) följde regeringen i stort sett utredningens förslag.⁹

Beträffande behovet av en skatt tillstyrkte majoriteten av remissinstanserna förslaget eller lämnade det utan erinran. Bland dem som avstyrkte införandet av en skatt kan nämnas SGU, branschorganisationer, Lantbrukarnas riksförbund och Svenska åkeriförbundet, som alla ansåg att en tillräcklig hushållning med naturgrus kunde uppnås inom ramen för nuvarande tillståndsprövning, att skatten skulle komma att slå ut små och

⁷ SOU 1995:67, Naturgrusskatt m.m., s. 32.

⁸ A.a., s. 41–46.

⁹ Inledningsvis anmärktes också att det i prop. 1994/95:203 aviserats att en skatt på naturgrus skulle ingå som en del av finansieringen av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

medelstora företag och att en övergång till bergkross skulle innebära betydande miljöproblem. Riksrevisionsverket uttryckte tveksamhet om en skatt var det lämpligaste sättet att uppnå det önskade målet och Riksskatteverket reste invändningar med hänsyn till kontrollmöjligheterna.

Regeringen konstaterade att en tydlig förändring av produktionsinriktningen visserligen skett, men att utvecklingen ytterligare behövde påskyndas samt att länsstyrelsernas möjlighet sedan 1983 att ta hänsyn till behovet av en täkt inte hade gett tillräcklig effekt. En skatt ansågs därför motiverad för att jämna ut kostnadsskillnaden mellan naturgrus och bergkrossprodukter.

Beträffande skattenivån tillstyrkte majoriteten av remissinstanserna förslaget eller lämnade det utan erinran. Vissa bedömde att nivån kunde anses något låg. Regeringen instämde i utredningens resonemang om lämplig skattenivå.

Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen.¹⁰ Skatten infördes den 1 juli 1996.

3.4.2 Höjning av skattesatsen den 1 januari 2003

I budgetpropositionen för år 2003 föreslog regeringen en höjning av naturgrusskatten från 5 till 10 kronor per ton för att uppnå större miljöstyrande effekt. Den föreslagna höjningen anknöts till vad som uttalats i propositionen vid införandet av skatten rörande vad som kunde anses vara lämplig nivå med hänsyn till styreffekterna.

Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen.¹¹ Höjningen infördes den 1 januari 2003.

4 Effekter av naturgrusskattens införande

4.1 Naturvårdsverkets utvärdering

I Naturvårdsverkets rapport 5077, Naturgrusskatten – utvärdering av skatteeffekterna, som publicerades år 2000, granskades vilken effekt skatten hade haft på användningen av naturgrus, hur stora skattens anpassningskostnader (energi, transport och antal anställda) varit samt hur skatten samverkar med den individuella tillståndsprövningen.

Det konstaterades att priset på naturgrus efter skattens införande ökat med ca 11 procent och att andelen naturgrus minskat med 10+/-5 procentenheter. Av detta drogs slutsatsen att skatten haft viss effekt. Dock framhölls att även andra faktorer såsom minskad tillgång, Vägverkets ändrade tekniska krav på ballast samt ändrad efterfrågan, bidragit till den minskade användningen. I rapporten konstaterades också att någon ökning av antalet transporter till följd av skatten inte har kunnat påvisas. De sammantagna anpassningskostnaderna beräknades till cirka 30 miljoner kronor jämfört med en uppskattad skatteböroda på cirka 130 miljoner kronor per år. Det framhölls dock att osäkerheten i beräkningarna var myck-

¹⁰ Bet. 1995/96:SkU18, rskr. 1995/96:122.

¹¹ Bet. 2002/03:FiU1, rskr. 2002/03:24.

et stora. Administrationskostnaderna bedömdes till cirka 5–10 miljoner kronor per år för stat och företag.

I rapporten framhölls att en skatt inte kan ersätta den individuella prövningen när det gäller att skydda vissa områden, men att en skatt bortsett från detta är att föredra, eftersom den styr mot den resurseffektivaste lokaliseringen av täkterna utan att förhindra konkurrens. Till den del skatten flyttar inkomster bort från svaga regioner med lågt behov av hushållning med naturgrus kan det dock av regionalpolitiska skäl finnas anledning att vara försiktig med skatt som hushållningsinstrument.

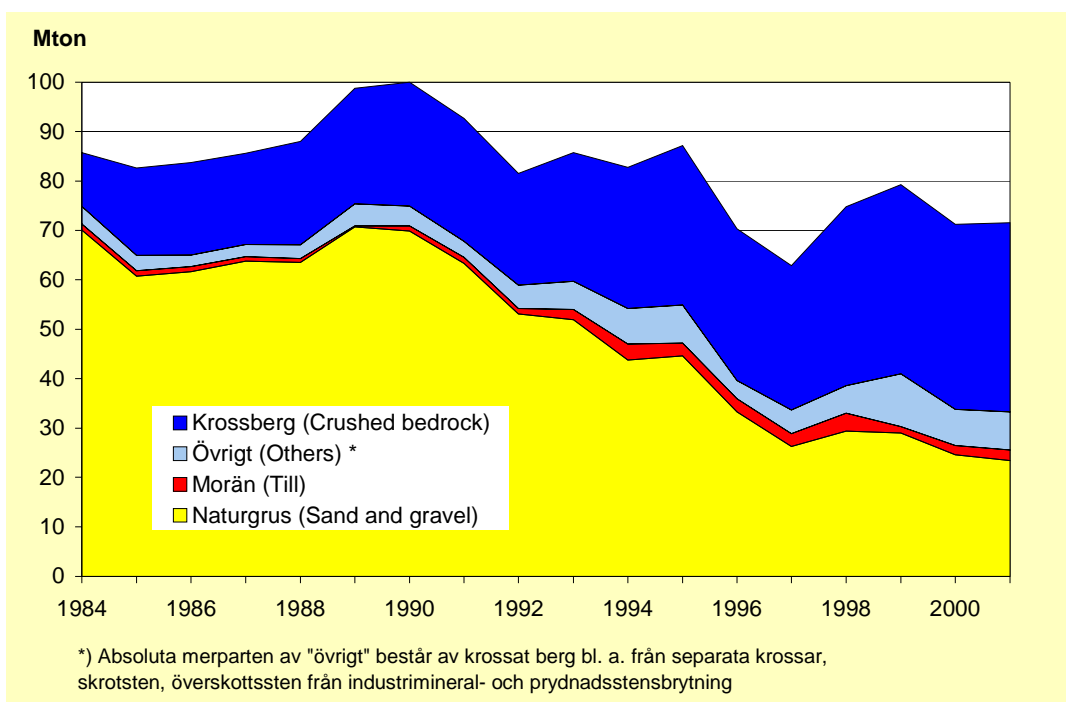
4.2 Statistik för ballastbranschen

Som redan framgått används merparten av uttaget naturgrus som ballast för bygg- och anläggningsändamål. De totala leveranserna av ballastmaterial uppgår i dag till ca 70 miljoner ton per år (fig. 1). Ballastmaterialet hämtas i huvudsak från berg- och grustäkter. I storstadsområdena utgör bergmaterial från anläggningsarbeten en betydande resurs för ballastförsörjningen. Moräntäkter är ett komplement framför allt i Småland.

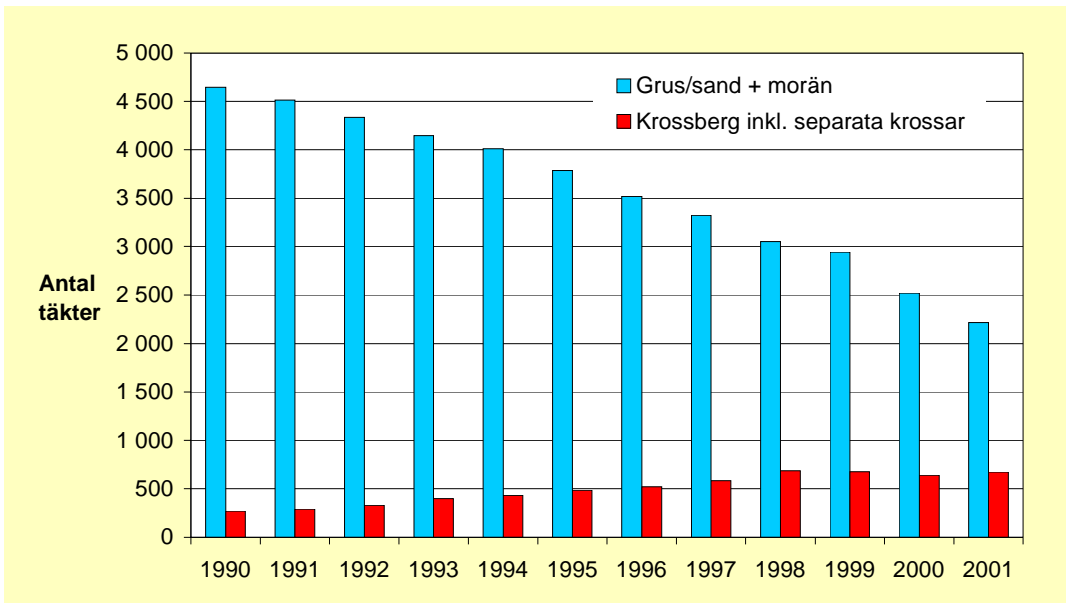
Ballastbranschen genomgår sedan ett par årtionden en stark struktur- omvandling som innebär att små företag upphör eller går upp i större företag. Antalet produktionsställen minskar kontinuerligt; antalet tillståndsgivna täkter minskar med nästan 10 procent om året (fig. 2).

Den totala användningen av ballast i Sverige beror i första hand på hur byggandet utvecklas (fig. 3).

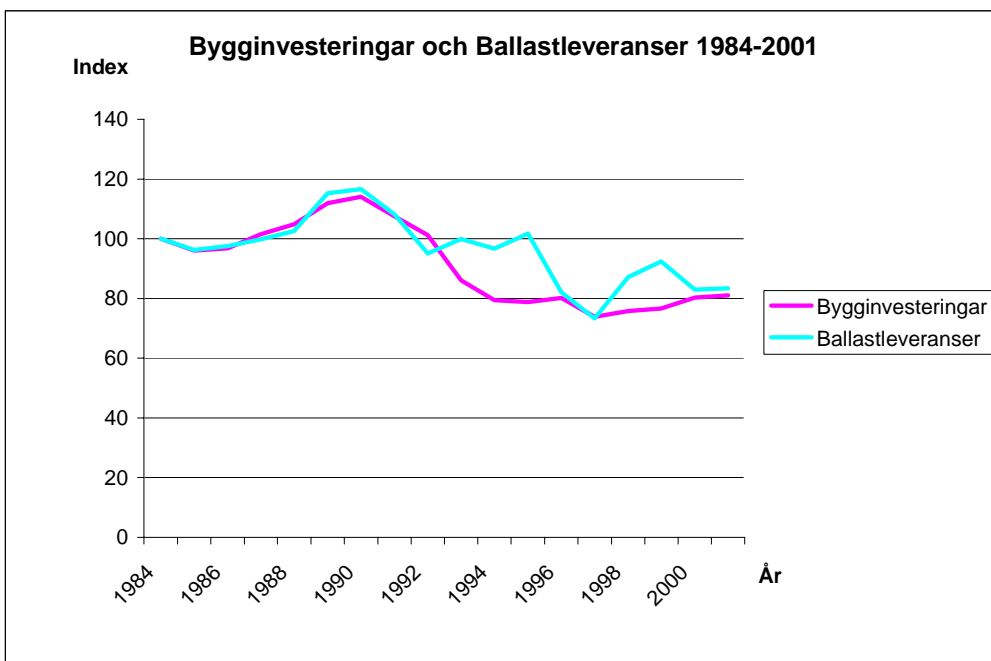
Naturgrusanvändningen har sedan 1984 minskat betydligt snabbare än den totala minskningen av ballastleveranserna. Ett rimligt antagande är att huvuddelen av naturgruset har ersatts av material från bergtäkter. I relation till de mängder som levereras från bergtäkter har användningen av naturgrus minskat kontinuerligt sedan 1987 (fig. 4).



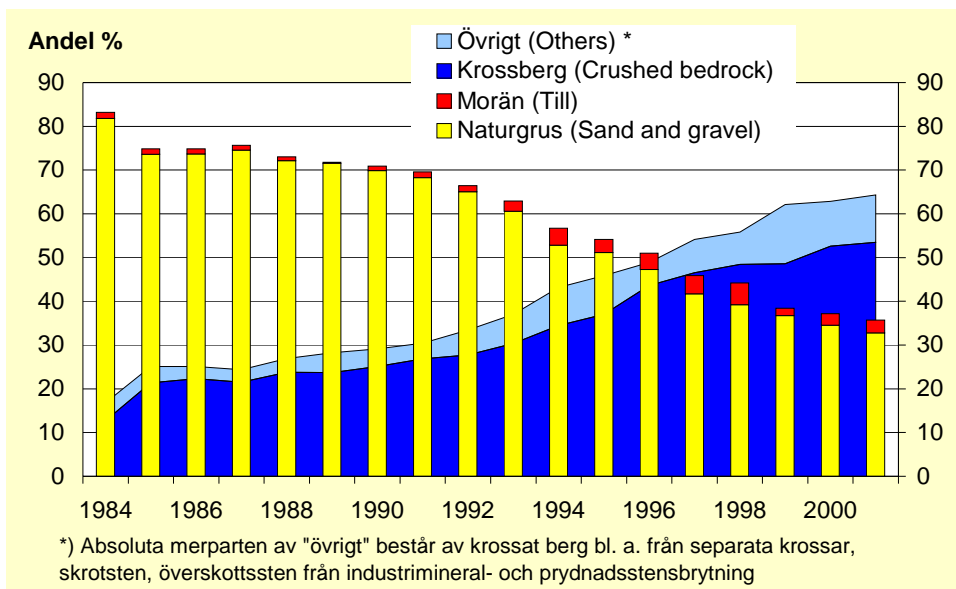
Figur 1, Leveranser av ballastmaterial 1984-2001, källa SGU



Figur 2, Utvecklingen av antalet täkter i Sverige 1990–2001, källa SGU



Figur 3, De totala bygginvesteringarna i Sverige jämfört med leveranserna av ballast, källa Sveriges Byggindustrier och SGU



Figur 4, Andelen naturgrus av de totala leveranserna från grus- och bergtäkter, källa: SGU

4.3 Skatteintäkter och antalet skattskyldiga

Intäkterna från naturgrusskatten har efter införandet den 1 juli 1996 varit relativt stabila, förutom för år 1999.

De i skattedeklaration uppgivna mängderna överensstämmer inte helt med de mängder som årligen inrapporteras till länsstyrelserna (se tabell). Någon systematisk skillnad kan emellertid inte iaktas, men avvikelserna är så betydande att de måste anses påverka möjligheterna att dra säkra slutsatser rörande skattens eventuella effekt.

År	Antal skattskyldiga	Skatteuppbörd MSEK (= Mton)	Mton enl. uppgifter till länsstyrelserna
2002	769	114 (22,8)	–
2001	782	126 (25,2)	23,4
2000	801	125 (25,0)	24,6
1999	817	144 (28,8)	29,0
1998	827	128 (25,6)	29,3
1997	824	120 (24,0)	26,2
(1996)	(831)	(58)	

I budgetpropositionen för år 2003 beräknas höjningen med 5 kronor per ton medföra ytterligare 120 miljoner kronor i årlig bruttointäkt. Det är dock en statisk beräkning utan hänsyn tagen till en eventuell minskning av användningen p.g.a. skattehöjningen.

Beträffande antalet skattskyldiga kan anmärkas att de fem största företagen levererar ca hälften av all ballast i landet. Branschen består alltså antalsmässigt till övervägande del av mindre företag.

4.4 Effekter – bedömning

Effekten av införandet av en skatt på naturgrus 1996 måste bedömas mot bakgrund av att en minskning av naturgrusuttagen redan då pågick.

I Naturvårdsverkets utvärdering av skattens effekter gjordes antagandet att en minskning av naturgrusleveranserna motsvarades av en ökad användning av krossberg. Någon effekt på den totala användningen förut-sattes alltså inte. I utvärderingen beskrevs hur minskningen av naturgrus-leveranserna var fem till sex miljoner ton större 1996 än vad som borde ha varit fallet om den dittillsvarande minskningen i relation till krossberg hade fortsatt i samma omfattning som under perioden 1984–1996. Huru-vida den kraftigare minskningen 1996 är en direkt följd av skatten är om-tvistat. Från branschen framhålls att de förändrade normer för vägbyg-gande som infördes 1994, och som innebar ökade krav på användning av krossat material, fick genomslag i entreprenader som genomfördes med början 1996. En annan möjlig tolkning är att i de täkter där såväl natur-grus som krossberg tas ut, det grövre naturgrusmaterial som krossas och säljs tillsammans med krossat berg kan ha kommit att redovisas som krossberg för att undgå beskattning.

Under perioden 1996–2001, dvs. efter skattens införande, har minsk-ningen av naturgrusandelen av ballastleveranserna varit snabbare än un-der perioden 1984–1996.

Kostnaderna för att producera ballast av berg är högre än att ta fram motsvarande produkter av naturgrus. Borrning och sprängning för att få loss berget utgör ca 30 procent av kostnaderna i en bergtäkt. Dessutom blir kostnader för krossning av materialet högre, liksom behovet av ma-skiner och därmed kapitalkostnaderna. De rena produktionskostnaderna för ett ton bergkross är enligt uppgifter från Sveriges Bergmaterialindu-stri ca 50 kronor medan naturgrus kostar från ca 25 kronor per ton att ta fram. Till detta kommer kostnader för markåtkomst, täkttillstånd och företagens administrationskostnader.

Förutom produktionskostnader tillkommer kostnader för transporter till köparen. Det vanligaste transportmedlet är lastbil. Ballast är billig per producerat ton men blir relativt mycket dyrare om den transporteras läng-re sträckor. Leveranser sker därför främst till den lokala marknaden. Transportkostnaderna varierar något inom landet bl.a. beroende på väg-standart och konkurrens inom transportområdet. En tumregel är att det kostar i genomsnitt 1 krona att transportera ett ton ballast en kilometer. Dessutom tillkommer en lastningskostnad om ca 5 kronor per ton.

Priset på de färdiga ballastmaterialen påverkas, förutom av kostnader-na, av efterfrågan på olika sortiment och av lokal konkurrens. Kvalifice-rade material som exempelvis nötningsbeständig ballast som används i slitlager på hårt trafikerade vägar kan kosta flera hundra kronor per ton. Ospecificerade samkrossprodukter säljs ibland till produktionskostnaden.

Priset på naturgrus – skatten borträknad – har ökat snabbare än för bergkrossprodukter under de senaste åren. Sedan 1996 har priset på na-turgrus stigit med 25 procent fram till slutet av 2002, medan index för ballastmaterial baserat på hälften krossberg och hälften naturgrus stigit med 17 procent under samma period¹². Om utbudet av naturgrus minskar

¹² SCB byggindex litt. 1011 och 1012.

tenderar detta att driva upp priset, eftersom det blir ökad konkurrens om kvarvarande naturgrus.

5 Effekter av olika skattesatser

5.1 Allmänt – effekter av nuvarande skattenivå

När en skatt primärt är avsedd att användas som styrmedel för att uppnå t.ex. ett miljömål bör den skattenivå väljas som är kostnadseffektiv, dvs. som uppnår det uppställda målet till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad.¹³ För att nå målet 12 miljoner ton uttaget naturgrus år 2010 bör naturgrusskatten således bestämmas till en sådan nivå att naturgrus användningen minskar utan att kostnaderna för att nå målet blir orimligt stora. Skattens samverkan med regleringar blir avgörande för att kostnadseffektivitet skall uppnås.

På marknaden finns i princip två mer eller mindre ersättningsbara bergmaterial för användaren, naturgrus och bergkross. Det finns även möjlighet att ersätta jungfruligt naturgrus och bergkross med återanvänt material.

Som en direkt följd av en skatthöjning ökar kostnaderna för köparen/användaren av naturgrus beroende på hur mycket täktägarna/producenten övervältrar av skattebördan på användarna samt hur stor övergång som sker till bergkross och återanvänt material. Användarna kan sedan övervältra sina ökade kostnader till någon annan i högre eller lägre utsträckning. För att illustrera detta ges här två exempel:

(1)

För betongtillverkning användes ca 5 miljoner ton naturgrus år 2002. Då krossmaterial används istället för naturgrus vid betongtillverkning kan åtgången av cement öka med 10–20 procent samtidigt som betongen blir mer svårbearbetad. Kostnaderna för att producera en normalstor trerumslägenhet (ca 80 kvm) uppskattas till cirka en miljon kronor¹⁴. Om allt naturgrus ersattes av bergkross i betongframställning skulle det resultera i en extra kostnad på cirka 1 000 kronor per lägenhet¹⁵, dvs. ca en promille per lägenhet.

Om naturgrus istället används i samma utsträckning som tidigare blir den extra kostnaden per lägenhet drygt 300 kronor vid en skatthöjning med 5 kronor per ton naturgrus. Vid en skattenivå på 10 kronor per ton blir därav skattekostnaden drygt 600 kronor. Skattebördan bör i slutändan läggas på slutkonsumenten, dvs. hyresgästen/lägenhetsköparen. Ägaren till naturgrustäkten drabbas endast i liten utsträckning om bygg-

¹³ Kostnadseffektivitet kan även definieras som att största möjliga miljövinst skall uppnås till en given kostnad.

¹⁴ SOU 1995:67, s. 57–58.

¹⁵ Med antagandet om att bergkrossmaterial väljs vid samma pris som beskattad naturgrus. Den extra kostnaden för ökad cementanvändning blir 650 kronor och den extra kostnaden för en skatthöjning med 5 kronor per ton blir 320 kronor per normallägenhet. Se mer SOU 1995:67, Naturgrusskatt m.m., s. 58.

branschen inte ersätter naturgrus med bergkross eller återanvänt material och skattebördan kan övervältras på konsumenten.

(2)

Vägverket använde år 2002 ungefär 2,5 miljoner ton naturgrus till vägbyggande och underhåll, framför allt i norrlandslänen. För att anlägga en mil 9-metersväg i exempelvis Norrlands inland går det åt 100 000–125 000 ton grus¹⁶, vilket innebär att vägbygget fördyras med 500 000–625 000 kronor per mil väg vid en skattehöjning med 5 kronor per ton naturgrus. Den totala produktionskostnaden per mil väg är ungefär 60 000 000 kronor. Kostnaden ökar således med ca en procent.

Vid en skattenivå på 10 kronor per ton naturgrus blir skattekostnaden cirka 1 000 000 –1 250 000 kronor per mil väg. Skattebördan bör i slutändan läggas på beställaren, oftast Vägverket. Fördyringen påverkar Vägverkets kostnadsutveckling negativt för underhåll och byggande på det statliga vägnätet.

Skattebördan är ur ett samhällsekonomiskt perspektiv inte en direkt kostnad eftersom pengar enbart byter ägare, men den medför olika fördelningseffekter, både regionalt och mellan hushåll.

En ökad skattenivå kan leda till anpassningskostnader för samhället om producenter tvingas minska antalet anställda eller lägga ned vid minskning av naturgrusuttag. På längre sikt torde arbetskraften sugas upp inom andra områden och nya företag tillkomma inom exempelvis bergkrossproduktion. Speciellt märkbara blir anpassningskostnaderna om produktionen ersätts av importerat bergmaterial. Detta gäller oavsett om naturgrustäkter läggs ned till följd av att skatten höjs eller att regleringen skärps.

Ur samhällsekonomisk synvinkel kan förutom olika anpassningskostnader även administrationskostnader beaktas. Vid skattehöjningen från 5 till 10 kronor per ton har inte administrationskostnaderna ökat. Det är i nuläget mycket svårt att utvärdera hur höga de sammantagna anpassningskostnaderna kan bli som en effekt av den skattehöjning som trädde i kraft den 1 januari 2003. Trots att flera faktorer indikerar att målet – högst 12 miljoner ton uttaget naturgrus år 2010 – kommer att nås kan inte någon säker bedömning av skattehöjningens effekter göras förrän skatten har tillåtits verka en period.

Det bör påpekas att om användningen av naturgrus hamnar under det av samhället satta målet kan anpassningskostnaderna och de negativa miljökonsekvenserna accentueras. Att använda bergkross i alltför stor utsträckning är inte motiverat ur miljösynpunkt då bergkrossutvinning kräver mer energi med bl.a. ökade koldioxidutsläpp som följd. De externa kostnaderna kan således öka. Nivån på skatten kan ge mest positiv effekt i form av minskat transportarbete om den medför hushållning av naturgrus där det finns lokal tillgång till alternativa material. För att minska antalet transportkilometer bör, om bergkross och naturgrus är utbytbara för användarna, priset ligga på ungefär samma nivå efter skatt.

¹⁶ Naturgrusanvändningen gäller vid gynnsamma fall. I ogynnsamma fall kan förbrukningen av grus bli betydligt större (ända upp till 75 %) om inte andra material som hyttsten, lättklinker, cellplast m.m. kan användas för tjälisolering eller lättfyllnad på dålig undergrund. Källa; Rune Fredriksson, Vägverket Produktion.

Då väljer köparen det alternativ som kan transporteras kortast sträcka eftersom det då blir det levererade materialet med lägst totalpris. Om inte en skatt påfördes naturgrus vid leverans skulle det billigare naturgruset kunna transporteras längre eftersom det trots allt blir billigare för köparen. Skatten får således en positiv effekt för att minska transportarbetet upp till en nivå då naturgrus får samma produktionspris inklusive skatt som bergkross.¹⁷ Brytning m.m. från bergtäkter innebär extra kostnader jämfört med brytning ur naturgrustäkter och medför även sannolikt högre externa kostnader. Detta innebär att samma pris på naturgrus och bergkross inte behöver vara motiverat ur miljö- och samhällsekonomisk synpunkt. Samtidigt behöver troligen naturgrus kosta något mer när byggbranschen är köpare om incitament skall skapas som ger övergång till bergkrossanvändning, eftersom naturgruset har egenskaper som gör det lättare att använda inom betongtillverkning.

5.2 Effekter av en ytterligare skattehöjning

Hur kännbar skatten blir för de skattskyldiga beror dels på vald skattenivå, dels på om de ökade skattekostnaderna kan övervältras på köparen. För de större företagen torde det inte vara några större problem att bära de ökade skattekostnaderna, varken som producenter eller som konsumenter, medan framför allt de mindre företagen som producerar naturgrus kan få problem. Kostnaderna för samhället kan bli höga om mindre företag slås ut. Samtidigt kan också en mer strikt individuell prövning få sådana effekter.

En markant skattehöjning på naturgrus med t.ex. 30 kronor per ton, dvs. till en skattenivå på 40 kronor per ton, bidrar till att konkurrensen för bergkross förbättras på så vis att producenterna kan transportera bergkross längre, men i vissa fall även höja priset till en nivå motsvarande naturgrus om transportavståndet till täkten inte är längre jämfört med naturgrus.

Importtrycket¹⁸ från främst Danmark kan öka, vilket leder till att priserna pressas för svensk ballast samtidigt som produktionen i Danmark av naturgrus kan öka. Med undantag för på Bornholm saknas i Danmark lämpligt berg för krossning.¹⁹

Eftersom skattskyldighet inträder när naturgruset *levereras* kan en markant skattehöjning ge incitament till att en större mängd naturgrus bryts och därefter endast de bästa fraktionerna levereras till köparen. De sämre fraktionerna läggs tillbaks till täkten. En överbrytning har dock skett, med de eventuellt negativa miljökonsekvenser som följer därav.

Även om naturgrusskatten ligger på en hög nivå har bergkross svårt att ersätta naturgrus vid vägbyggen i Norrlands inland eftersom det där i allmänhet saknas underlag för att etablera permanenta bergtäkter. Sanno-

¹⁷ Naturvårdsverket, rapport 5077, Naturgrusskatten – utvärdering av skatteeffekterna, 2000, s. 26.

¹⁸ Importen är i dag försumbar, främst p.g.a. de höga transportkostnaderna relativt lastens värde.

¹⁹ I Danmark finns en *råstofafgift* som motsvarar 3 DKK (4 SEK)/ton för sand, grus och sten. Export är undantagen skatten (da. ”afgift”).

likt drabbas små företag om det av skatteskal blir för dyrt att använda naturgrus ur lokala täkter.

Administrationskostnaderna kommer troligen inte att öka vid en markant skattehöjning, såvida inte nya anslagsområden eller andra kompensationsystem behöver upprättas som kompensation till branschen för skattebördan. En höjd skattenivå kan av naturliga skäl också ge incitament till fusk vid skattedeklarationen eller till andra åtgärder för att undvika eller minska beskattning.²⁰

En minskning av naturgrusuttaget i norra Sverige har sannolikt större regionala konsekvenser än om naturgrusuttaget tvingas ned i södra och mellersta Sverige. I vissa delar av landet är tillgången på naturgrus god eller mycket god i relation till behovet. Till den del skatten bidrar till att inkomster flyttar bort från svaga regioner med lågt behov av hushållning med naturgrus kan det av regionalpolitiska skäl finnas starka skäl att iaktta försiktighet med skattehöjningar.

Det som härutöver talar för att avvakta med en ytterligare skattehöjning är att det krävs en viss tid för både producenter och konsumenter att anpassa sig till skattehöjningen. Speciellt i områden med god tillgång på alternativt material kan köparna nära nog sluta att använda naturgrus, vilket bidrar till att naturgrustäkter läggs ned i förtid även om täkterna skulle kunna bidra med mer naturgrus utan att de negativa miljöeffekterna behöver bli större vid en redan existerande täkt.

Samtidigt bör framhållas att en markant högre skattesats kan göra bergkross betydligt mer intressant som material för bl.a. bostadsbyggande. Detta kan ge incitament till teknisk utveckling som medför att i framtiden naturgrus i än större utsträckning kan ersättas av bergkrossprodukter. Detta gäller speciellt på längre sikt, då det t.ex. inte kan uteslutas att byggbranschen kan få ett kraftigt uppsving. Ett uppnående av naturgrusmålet bör inte vara alltför beroende av svängningar i byggkonjunkturerna.

5.3 Regionala konsekvenser

Miljövinsten av att hushålla med naturgrus kan variera regionalt. Efterfrågan på rent dricksvatten är störst i södra och mellersta Sverige. Detta skulle tala för att skattesatsen borde differentieras regionalt. Skattesatsen skulle även kunna differentieras efter olika typer av fyndigheter beroende på dess effekter på natur- och kulturvärden. De olika skattenivåerna kan då med större träffsäkerhet relateras till den skada som täkterna ger upphov till.

Varje form av differentiering av skattenivån leder dock till ökade administrationskostnader med svåra gränsdragningsproblem. I gränsen mellan en hög- och en lågskatteregion skulle, inom varje täkts avsättningsområde, de täkter som ligger i högskatteregionen missgynnas.

Differentieringar innebär, förutom gränsdragningsproblem, ofrånkomligen att de EG-rättsliga reglerna om statligt stöd aktualiseras. Det förefaller ytterst osäkert om differentieringar av naturgrusskatten kan anses vara

²⁰ Exempel på andra åtgärder är t.ex. att försöka få en täkt klassificerad som moräntäkt eller att täktverksamhet där det är möjligt maskeras som byggverksamhet.

förenliga med gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till skydd för miljön (2001/C 37/03).

Regionala hänsyn i tillståndsgivning behöver inte leda till ökade kostnader eftersom en prövning av täktansökan skall ske enligt miljöbalkens krav. En strikt tillståndsgivning blir ett sätt att begränsa och regionalt anpassa utbudet efter de förutsättningar som finns, framför allt med hänsyn till grundvattenskyddet, men även till faktorer som t.ex. skador på landskapsbilden.

En alltför strikt individuell prövning kan dock bidra till att monopolsituationer uppkommer inom ett visst geografiskt område. En enhetlig skatt kan i stället ses som ett komplement till individuell prövning som påverkar prisbilden mellan naturgrus, bergkross och återanvänt material, och ger signaler till konsumenter att välja en sammansättning som bättre överensstämmer med de nationella miljömålen.

6 Andra faktorer med inverkan på naturgrus användning

6.1 Efterfrågan m.m.

Det är huvudsakligen två drivkrafter som har påverkat övergången från naturgrus till krossade produkter.

Den första är en förändrad efterfrågan, där framför allt vägbyggnadssidan ställer kvalitetskrav som innefattar krav på krossytegrad. I den tekniska beskrivning som ges ut av Vägverket (ATB VÄG) och som är styrande för nästan allt vägbyggande, finns i dag inte några krav på användning av okrossat material i några tillämpningar.

Den andra drivkraften är ett ökat miljömedvetande hos aktörer både på efterfråge- och utbudssidan, där den gemensamma ståndpunkten är att naturgrus är en alltför värdefull naturresurs för att användas till okvalificerade ändamål. Branschorganisationen Grus- och Makadamföreningen (nuv. Sveriges Bergmaterialindustri) rekommenderade i ett styrelsebeslut i maj 2000 sina medlemmar att minska användningen av naturgrus där det är möjligt med beaktande av gällande kvalitetskrav.²¹ Riksdagens har också före miljömålen beslutat om åtgärder för att minska naturgrus användningen.²² Bl.a. skall grushushållningsplaner upprättas av länsstyrelserna för områden där materialförsörjningen är problematisk eller konflikter om markanvändningen föreligger. Tillståndsgivningen för naturgrustäkter på platser där sådana inte redan är etablerade har blivit alltmer restriktiv och länsstyrelserna får in ytterst få sådana ansökningar.

²¹ Beslut den 4 maj 2000, § 5, kungjort i medlemscirkuläret Ballast-information nr 48.

²² Prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338.

6.2 Återanvändning av material

Det delmål som rör uttag av naturgrus innefattar också målet att minst 15 procent av ballastanvändningen år 2010 skall utgöras av återanvänt material.

Detta mål kan sägas ha samband med naturgrusmålet på det sättet att återanvänt material i viss mån skulle kunna ersätta användning av ballastprodukter framställda av naturgrus.

I den tillgängliga ballaststatistiken redovisas idag ca 10 procent av levererade mängder under rubriken ”övrigt” (se figur 1) vilket med en generös tolkning kan sägas motsvara återanvänt material. Underlaget för denna uppgift är dock inte heltäckande. SGU bedömer i sin utvärdering att kunskapen om återanvända och återanvändbara volymer för närvarande är för dålig för att en bedömning skall kunna göras om den uppsatta procentsatsen kommer att nås. SGU föreslår emellertid ett antal åtgärder för att säkerställa att återanvänt material blir en långsiktigt hållbar del av försörjningen med ballastråvara.

6.3 Riktlinjer för hushållning med naturgrus

Naturvårdsverket publicerar allmänna råd om hur lagstiftning på området under verkets tillsyn bör tolkas och ger också ut handböcker som berör tillämpningen. I övrigt kan verket producera informationsmaterial för att på så sätt informera och påverka olika aktörer.²³

Naturvårdsverket kommer att inom den närmaste tiden ge ut en handbok för täkter med rekommendationer om hur t.ex. miljömålen bör styra prövningen av täktverksamhet.

I de allmänna råd som verket också avser att publicera inom kort återfinns inte någon vägledning som direkt styr hushållningen med naturgrus. Frågor om behovsutredning och täktprövning då skydd för grundvatten avgörs samtidigt kommer dock att tas upp.

Det pågående arbete med handbok och allmänna råd har alltså inte enbart hushållningen med naturgrus som fokus utan syftar främst till att ge stöd för prövningsmyndigheterna och i viss mån verksamhetsutövare så att lagtillämpningen skall bli korrekt och enhetlig.

6.4 Tillståndsprövning

Uttag av bergmaterial ur jordskorpan kräver tillstånd enligt 12 kap. 1 § miljöbalken. Sådant tillstånd söks hos länsstyrelsen och lämnas för bestämd tid.

Alla beslut skall fattas med beaktande av det i 1 kap. 1 § angivna syftet med miljöbalken, nämligen att ”främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.” De av riksdagen fastställda miljömålen ger ledning vid tillämpningen. Om ett tillstånd till en naturgrustäkt innebär att miljömålet om 12 miljoner ton uttaget naturgrus år 2010 hotas, kan detta i sig vara

²³ Se t.ex. Grustäkt – över och under grundvattenytan, Naturvårdsverket, 1995.

ett motiv för att avslå ansökan. För närvarande pågår ett arbete med att regionalisera miljömålen på länsnivå, vilket kommer att underlätta bedömningen om en specifik täktansökan innebär att målet hotas. Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken skall tillämpas vid prövningen. Vägledande för tolkningen är de kommunala översiktsplanerna. Kommunerna kan i dessa planer ha gjort bedömningar och avvägningar var och på vilket sätt materialförsörjningen kan tryggas. Kommunernas planering grundas i sin tur bl.a. på planeringsunderlag från länsstyrelserna. Detta underlag justeras nu för att anpassas till miljömålet.

Länsstyrelsen kan kräva att den som söker täkttillstånd ska bilägga en behovsutredning till ansökan. Kravet skall ses bl.a. mot bakgrund av regeringens uttalande i prop. 1997/98:145 att "naturgrus skall nyttjas endast när ersättningsmaterial inte kan komma i fråga med hänsyn tagen till användningsområdet" och senare i prop. 2000/01:130 att "det är angeläget att naturgrus endast används för de ändamål som det oundgängligen behövs för". Det finns med andra ord gott stöd för länsstyrelsen att kräva att de som söker tillstånd för en naturgrustäkt verkligen kan visa att det finns ett kvalificerat behov av materialet som inte kan uppfyllas på annat sätt.

Sammantaget finns via tillståndsprövningen ett starkt instrument för att begränsa uttagen av naturgrus.

En översyn av täkttillståndsprövningen sker idag av Miljöbalkskommittén.²⁴ Översynen syftar främst till att nå större samstämmighet mellan prövningar av olika verksamheter och kommer troligen inte att innebära förslag till några lättnader i reglerna för täkttillstånd.

6.5 Förstärkt grundvattenskydd

Europaparlamentet och rådet har antagit ett direktiv om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.²⁵ Det går dock ännu inte att med säkerhet säga något om hur täktverksamhet kommer att påverkas av detta direktiv. Direktivet innehåller miljömål och utifrån dessa och lokala förhållanden kommer åtgärdsprogram att upprättas för olika vattenområden. Miljömålen och åtgärdsprogrammen kommer att ha styrande effekt på olika verksamheter – exempelvis täkter – som påverkar vattenkvaliteten. Vilken effekten blir på täktverksamhet beror alltså både på de kommande åtgärdsprogrammen och på verksamhetens vattenpåverkan.

Grus- och bergtäkter har effekt på vattenkvaliteten i olika omfattning och på olika sätt. Det enda som kan sägas generellt är att vattenfrågan får ett ytterligare skydd genom den struktur som vattendirektivet ger.

Riksdagen har antagit ett nationellt miljö kvalitetsmål om Grundvatten av god kvalitet. Som ett delmål har beslutats att grundvattenförande geologiska formationer av vikt för nuvarande och framtida vattenförsörjning senast år 2010 skall ha ett långsiktigt skydd mot exploatering som begränsar användningen av vattnet. Huvuddelen av de geologiska forma-

²⁴ Dir. 1999:109

²⁵ 2000/60/EG, EGT L 327, 22.12.2000, s. 1, Celex 32000L0060.

tioner som berörs av målet utgörs av sand- och grusavlagringar. Arbetet med att nå målet är starkt kopplat till införandet av EG-direktivet.

7 Slutsatser och rekommendationer

Arbetsgruppens slutsatser

Kostnadseffektivitet innebär att det sätt skall väljas som uppnår ett uppsatt mål – i detta fall att det årliga uttaget av naturgrus år 2010 skall uppgå till högst 12 miljoner ton – på det samhällsekonomiskt minst kostsamma sättet.

Den information som inhämtats och bearbetats av arbetsgruppen ger vid handen att den kontinuerliga minskning av naturgrusanvändningen som pågått under den senaste femtonårsperioden kommer att fortsätta, och att målet med största sannolikhet kommer att nås inom den uppsatta tidsramen. Skatten på naturgrus har därvid haft viss effekt.

Skatten på naturgrus höjdes den 1 januari 2003 från 5 till 10 kronor per ton grus. Tillförlitliga uppgifter om effekterna av denna höjning kan endast fås om skatten tillåts verka en tid och en utvärdering därefter sker. Några indikationer på att en ytterligare höjning av skattesatsen för närvarande skulle vara motiverad för att uppnå målet har inte kommit fram.

Arbetsgruppen konstaterar att ett ändamålsenligt styrmedel för att minska användningen av naturgrus och öka användningen av bergkrossprodukter är länsstyrelsernas prövning av täktillstånd. Till skillnad från en skatt kan vid denna prövning beaktas exempelvis de stora regionala skillnaderna i förekomst respektive behov av naturgrus. EG:s vattendirektiv torde härvid kunna ge beslutsmyndigheterna ett betydelsefullt stöd vid tillståndsprövningen.

Arbetet med att regionalisera det nationella miljömålet pågår i länen. Resultatet bör ge en god grund både för tillståndsprövning och som underlag för den kommunala översiktsplaneringen. Det är i den kommunala planeringen som allmänheten kan ge uttryck för hur man vill att landskapet och hushållningen med ändliga resurser skall utvecklas.

Det är viktigt att också bygg- och trafiksektorn utvecklar målsättningar hur hushållning med naturgrus skall kunna integreras i sektorernas långsiktiga arbete. Möjligheter till frivilliga överenskommelser är därvid viktiga. I dialog med Miljödepartementet har också företrädare för byggsektorn gett uttryck för ambitioner att minska naturgrusanvändningen.

Arbetsgruppens rekommendation

Det finns visserligen delvis olika uppfattningar rörande effekten av den hittillsvarande skattenivån på 5 kronor per ton naturgrus. Att naturgrusanvändningen skulle ha påverkats på något entydigt eller avgörande sätt till följd av skattenivån är dock svårt att påvisa. Troligen får inte heller höjningen till 10 kronor per ton någon avgörande betydelse för användningen. Vid en viss högre skattenivå kan effekten mycket väl visa sig vara betydligt kraftigare. Det är emellertid inte möjligt att ange nivån där en sådan förändring inträder. En skönsmässig höjning av skattesatsen

riskerar att medföra alltför stora samhällsekonomiska kostnader vid en skattenivå som är högre än den som krävs för att det uppsatta målet skall nås.

Med beaktande av detta och i synnerhet av att skatten fördubblats med verkan från den 1 januari 2003 är det svårt att finna några miljömässiga skäl att nu föreslå en ytterligare höjning. Arbetsgruppen rekommenderar därför att den redan införda skattehöjningen tillåts få genomslag och att det sedan genomförs en utvärdering av effekterna. Först därefter bör det, om så skulle befinnas lämpligt, bli aktuellt att återkomma med förslag till ytterligare skattehöjningar. En sådan utvärdering kan lämpligen ske i samband med den fördjupade utvärdering av miljö kvalitetsmålen som aviserats till år 2005. Eftersom det uppsatta målet skall vara nått först år 2010 torde det inte bjuda några problem att i anslutning till utvärderingen hinna genomföra de justeringar av skattesatsen som då eventuellt kan anses befogade.

Litteraturlista

Prop. 1981/82:220, Ändring i naturvårdslagen (1964:822)

Prop. 1990/91:90, En god livsmiljö

Prop. 1994/95:10, Miljöbalk

Prop. 1995/96:87, Lag om skatt på naturgrus

Prop. 1997/98:145, Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige

Prop. 2000/01:130, Svenska miljömål - delmål och åtgärdsstrategier

SOU 1995:67, Naturgrusskatt m.m.

Naturvårdsverket, Grustäkt – över och under grundvattenytan, 1995

Naturvårdsverket, rapport 4831, Naturgrus och alternativa material, 1997

Naturvårdsverket, rapport 5077, Naturgrusskatten – utvärdering av skatteeffekterna, 2000

Fredén, C. (red), Berg och jord, Sveriges Nationalatlas, 3. uppl. 2002

Grus- och makadamföreningen, Berg för byggande – om bergmaterialindustrin, 2001