



# en BRASkatt!

– beskattning av  
avfall som deponeras

*Slutbetänkande av BRAS-utredningen*

*Stockholm 2005*



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2005:64





SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Omslagsfoto: Thomas Rihm, Svenska Renhållningsverksföreningen.  
Bilden föreställer NÅRAB:s deponi Hylstofta, Klippan.

Tryckt av Elanders Gotab AB  
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22391-0  
ISSN 0375-250X



# Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet Pär Nuder

Genom beslut den 14 augusti 2003 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bland annat lämna förslag till hur en skatt på avfall som förbränns lagtekniskt kan utformas samt se över och utvärdera lagen (1999:673) om skatt på avfall.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades kammarrättslagmannen Curt Riske från den 14 augusti 2003 att vara särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades från den 7 oktober 2003 kanslirådet Sven-Olov Ericson, departementssekreteraren Agnes von Gersdorff, numera kanslirådet Viktoria Ljung samtliga från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, departementssekreteraren Mats-Olof Hansson, kammarrättsassessorn Magnus Schultzberg samt ämnesrådet Susanne Åkerfeldt samtliga från Finansdepartementet och numera kanslirådet Björn Strenger från Näringsdepartementet.

Som experter förordnades från den 7 oktober 2003 vice verkställande direktören Ingvar Carlsson, Tekniska verken i Linköping AB, docenten Göran Finnveden, KTH och FOI, numera enhetschefen Gunilla Hedwall, Skatteverket, professorn Stellan Marklund, Umeå Universitet, analytikern Mathias Normand, Energimyndigheten, skattejuristen Gunnar Rabe, Svenskt Näringsliv, utredaren Roy Resare, biträdande direktören Björn Södermark, Naturvårdsverket och verkställande direktören Weine Wiquist, Svenska Renhållningsverksföreningen.

Från den 23 oktober 2003 förordnades verkställande direktören Annika Helker Lundström, Återvinningsindustrierna som expert. Från den 6 november 2003 förordnades skatteexperten Ronnie Peterson, Sveriges Kommuner och Landsting som expert. Från den 1 februari 2004 förordnades som expert departementssekreteraren Jacob Klok från Finansdepartementet, sedermera danska Skatteministeriet.

Från den 1 april 2004 entledigades Gunnar Rabe och från samma dag förordnades miljöansvarige i Plast- & Kemiföretagen, Anders Normann, Svenskt Näringsliv, som expert. Från den 1 augusti 2004 entledigades Gunilla Hedwall och från samma dag förordnades skattehandläggaren Kristina Dahlqvist, Skatteverket, som expert. Den 1 augusti 2004 entledigades Viktoria Ljung och från samma dag förordnades departementssekreteraren Christian Haglund, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, som sakkunnig. Från den 1 september 2004 entledigades Agnes von Gersdorff från uppdraget som sakkunnig i utredningen. Den 1 januari 2005 entledigades Christian Haglund och från samma dag förordnades kanslirådet Viktoria Ljung, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, som sakkunnig.

Som sekreterare förordnades från den 6 oktober 2003 kammarrättsassessorn Hanna Werth, från den 1 augusti 2004 kammarrättsassessorn Johan Sanner och från den 1 september 2004 fil. dr Henrik Hammar. Från den 1 april 2005 entledigades Henrik Hammar som sekreterare. Caisa Ekberg, Anna Gran och Malena Strandberg har varit utredningens assistenter.

Utredningen har antagit namnet BRAS-utredningen.

Utredningen har tidigare överlämnat delbetänkandet *en BRASkatt? – Beskattning av avfall som förbränns* (SOU 2005:23). Utredningen överlämnar nu slutbetänkande *en BRASkatt! – Beskattning av avfall som deponeras* (SOU 2005:64).

Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande av experten Björn Södermark, samt ett gemensamt särskilt yttrande av experterna Ingvar Carlsson, Ronnie Peterson och Weine Wiqvist.

Uppdraget är härmed slutfört.

Göteborg i juli 2005

*Curt Risper*

*/Hanna Werth  
Johan Sanner*

# Innehåll

<b>Förkortningar och ordförklaringar .....</b>	<b>15</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>27</b>
<b>Summary .....</b>	<b>35</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>43</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>49</b>
1.1 Uppdraget.....	49
1.2 Arbetets gång .....	49
1.3 Framställningar .....	50
<b>2 Utgångspunkter .....</b>	<b>51</b>
2.1 Avfallspolitiken .....	51
2.2 Föreslagna förändringar av delmålen .....	52
2.3 Styrmedel inom avfallspolitiken.....	53
2.4 Lagen (1999:673) om skatt på avfall .....	54
2.4.1 Inledning .....	54
2.4.2 Kort om lagens uppbyggnad och funktion .....	54
2.4.3 Gjorda utvärderingar av deponiskatten.....	55
2.5 Utredningens förslag om en skatt på avfall som förbränns .....	58
2.6 Skatt på naturgrus .....	58

2.7	Deponiförordningen .....	58
2.8	Deponiförbuden .....	59
2.8.1	Naturvårdsverkets uppföljningar .....	60
2.9	Skatt på deponering i några europeiska länder .....	62
<b>3</b>	<b>Lagens allmänna uppbyggnad och funktion m.m.....</b>	<b>65</b>
3.1	Inledning.....	65
3.1.1	Allmänt om lagen och dess tillkomst m.m.....	65
3.1.2	Lagens uppbyggnad och funktion.....	66
3.2	Skattepliktig anläggning och skattskyldighet .....	67
3.3	Skattskyldighetens inträde.....	68
3.4	Skattemetod.....	69
3.4.1	Nettodeponimetoden – bakgrund .....	69
3.4.2	Nettodeponimetoden– hur har den fungerat? .....	70
3.5	Beskattningsförfarandet.....	71
3.6	Skattenivå och fastställande av skatten .....	72
3.7	Former för skattebefrielse .....	74
3.7.1	Skälen för skattebefrielse.....	74
3.7.2	Undantag från skatteplikt.....	76
3.7.3	Avdrag för skatt .....	77
3.8	Intäkter från avfallsskatten .....	81
<b>4</b>	<b>Hur har skatten på avfall som deponeras styrt? .....</b>	<b>83</b>
4.1	Inledning.....	83
4.2	Vissa andra styrmedel som styr avfall bort från deponering .....	83
4.2.1	Kraven på deponering .....	84
4.2.2	Deponiförbuden.....	84
4.2.3	Producentansvar.....	85
4.2.4	Sammanfattning .....	86
4.3	Deponering av avfall.....	86
4.3.1	Deponering av konventionella avfall.....	89

4.3.2	Deponering av industriavfall.....	91
4.4	Utredningens iakttagelser kring förändringar i deponeringsmönstren sedan skatten på avfall infördes .....	94
4.5	Minskning av avfallsmängderna .....	95
4.6	Den fortsatta styrningen .....	96
<b>5</b>	<b>Principiella överväganden och sammanfattande förslag.....</b>	<b>99</b>
5.1	Inledning – avsnittets innehåll .....	101
5.2	Skatt på avfall som deponeras .....	101
5.2.1	Minskad deponering – ett övergripande syfte .....	101
5.2.2	Utredningens uppdrag.....	101
5.3	Avfallsskatten och EU:s regler om statligt stöd .....	102
5.3.1	EG-fördragets bestämmelser om statligt stöd.....	102
5.3.2	Kommissionens beslut om LSA och statsstöd år 1999 .....	103
5.3.3	Kommissionens beslut om LSA och statsstöd år 2004 .....	103
5.3.4	Argumentationen i statsstödsärendet och dess betydelse för lagens fortsatta utformning.....	104
5.4	Hur har skatten styrts? .....	105
5.4.1	Vilka effekter har skatten haft på olika avfallsslag och på olika former av avfallsbehandling?.....	106
5.4.2	I vilken mån har avfallsbeskattningen bidragit till att uppnå de avfallspolitiska målen? .....	106
5.5	Skattens framtida utformning m.m. ....	107
5.5.1	Utvärderingens inriktning.....	107
5.5.2	Bör det branschspecifika avfallet ges en generell skattebefrielse?.....	108
5.5.3	Bör skattebefrielserna vara mer generellt hållna än i dag? .....	109
5.5.4	Bör skattebefrielserna slopas och skattenivån generellt sänkas? .....	109
5.6	Skattemetod.....	110

5.7	Skattebefrielser .....	111
5.7.1	Skattebefrielse för vissa anläggningar (avsnitt 6) .....	111
5.7.2	Skattebefrielse för material som används för drift av anläggningen, konstruktionsarbeten m.m. (avsnitt 7) .....	111
5.7.3	Skattebefrielse för vissa behandlingsmetoder m.m. (avsnitt 8) .....	111
5.7.4	Skattebefrielse för konventionellt avfall (avsnitt 9) .....	112
5.7.5	Skattebefrielse för branschspecifikt avfall (avsnitt 10) .....	113
5.8	Förändringar i skattesatsen.....	114
5.8.1	Bör skattesatsen differentieras och vilken nivå bör den ligga på? .....	114
5.8.2	Bör skatten på avfall omräknas automatiskt efter konsumentprisindex och/eller BNP-utvecklingen?.....	117
5.9	Avfallsskatten i framtiden.....	118
<b>6</b>	<b>Skattebefrielse för vissa anläggningar .....</b>	<b>119</b>
6.1	Inledning.....	119
6.2	Jord, grus, lera, skiffer, kalkstoft, kalksten eller annan sten. ....	120
6.3	Bergrester från gruvindustriell verksamhet .....	122
6.4	Avfallssand från gruvindustriell verksamhet och avfall från vattenrening vid sådan verksamhet samt järnhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspellet .....	124
6.5	Radioaktivt avfall.....	126
6.6	Vattenverksslam i slambassäng.....	127
6.7	Flytande avfall i vassbädd.....	128
6.8	Sammanfattande bedömning .....	129



<b>7</b>	<b>Skattebefrielse för material som används för drift av anläggningen, konstruktionsarbeten m.m. ....</b>	<b>131</b>
7.1	Inledning.....	131
7.2	Material som används för drift av anläggningen m.m.....	132
7.2.1	Bakgrund .....	132
7.2.2	Överväganden och förslag.....	133
7.3	Avdrag för avfall som inom anläggningen använts för konstruktionsarbeten m.m. ....	133
7.3.1	Bakgrund .....	133
7.3.2	Överväganden och förslag.....	136
7.4	Direktavdrag för sluttäckningsmaterial.....	136
7.4.1	Bakgrund .....	136
7.4.2	Överväganden och förslag.....	138
7.5	Synpunkter på skattebefrielsens utformning .....	138
7.5.1	Skatteverkets synpunkter .....	138
7.5.2	Renhållningsverksföreningens synpunkter.....	139
7.5.3	Överväganden och förslag.....	139
<b>8</b>	<b>Skattebefrielse för vissa behandlingsmetoder m.m. ....</b>	<b>141</b>
8.1	Inledning.....	142
8.2	Kompostering eller reaktorbaserad rötning .....	144
8.2.1	Bakgrund .....	144
8.2.2	Överväganden och förslag.....	148
8.3	Avfall som är avsett att förbrännas .....	151
8.3.1	Bakgrund .....	151
8.3.2	Bedömning .....	151
8.4	Tillverkning av fast lagringsbart bränsle.....	152
8.4.1	Bakgrund .....	152
8.4.2	Bedömning .....	152
8.5	Avfall som avvattnas och – under förutsättning att det är flytande – renas .....	153
8.5.1	Bakgrund .....	153
8.5.2	Bedömning .....	155

8.6	Flytande avfall som inom en anläggning är avsett att behandlas i vassbädd.....	155
8.6.1	Bakgrund .....	155
8.6.2	Bedömning .....	156
8.7	Behandlingsmetoder för vilka skattebefrielse inte föreligger.....	156
8.7.1	Bakgrund .....	156
8.7.2	Överväganden och förslag.....	157
8.8	Skattebefrielse för gas som genereras från det deponerade avfallet (deponigas).....	158
8.8.1	Bakgrund .....	158
8.8.2	Överväganden och förslag.....	159
<b>9</b>	<b>Skattebefrielse för konventionellt avfall.....</b>	<b>161</b>
9.1	Inledning.....	162
9.2	Vatten eller stabiliserande ämnen som utanför anläggningen tillsatts till aska .....	162
9.2.1	Bakgrund .....	162
9.2.2	Överväganden och förslag.....	164
9.3	Förorenad jord från marksanering .....	165
9.3.1	Bakgrund .....	165
9.3.2	Överväganden och förslag.....	171
9.4	Muddermassor.....	174
9.4.1	Bakgrund .....	174
9.4.2	Överväganden och förslag.....	175
9.5	Avfall från sanering av upplag för farligt avfall.....	176
9.5.1	Bakgrund .....	176
9.5.2	Överväganden och förslag.....	177
9.6	Slam från behandling av lakvatten från anläggning där gips deponeras .....	178
9.6.1	Bakgrund .....	178
9.6.2	Överväganden och förslag.....	181
9.7	Avfall från rening av kommunalt avloppsslam som förorenats på grund av verksamhet vid Falu koppargruva...	182

9.7.1	Bakgrund .....	182
9.7.2	Överväganden och förslag.....	184
9.8	Asbesthaltigt avfall.....	185
9.8.1	Bakgrund .....	185
9.8.2	Överväganden och förslag.....	186
9.9	Skattebefrielse för cesiumhaltiga askor .....	187
9.9.1	Bakgrund .....	187
9.9.2	Överväganden och förslag.....	189
<b>10</b>	<b>Skattebefrielse för branschspecifikt avfall .....</b>	<b>191</b>
10.1	Inledning.....	192
10.2	Avfall från gruvor och mineralutvinning.....	193
10.2.1	Fluor- och svavelhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspellets .....	193
10.3	Avfall från massa- och pappersindustrin .....	195
10.3.1	Grönlutslam från kausticeringsprocesser.....	195
10.3.2	Returfiberavfall och avsvärtningslam från upparbetning av returpapper samt askor från eldning av avsvärtningslam .....	198
10.4	Avfall från kemisk industri.....	202
10.4.1	Slam från framställning av dikalciumfosfat, kalciumklorid och natriumfosfat .....	202
10.4.2	Kalciumfluoridslam från framställning av aluminiumfluorid .....	205
10.4.3	Gipsslam från framställning av uppkolningsmedel...	208
10.4.4	Elfilterstoff från framställning av kalciumkarbid .....	210
10.5	Avfall från järn-, stål- och övrig metallindustrin .....	213
10.5.1	Inledning .....	213
10.5.2	Slagger från metallurgiska processer.....	214
10.5.3	Stoft och slam från rening av gaser från framställning av råstål och råjärn .....	222
10.5.4	Oljehaltigt glödskaalsslam .....	227
10.5.5	Metallhydroxidslam .....	230
10.5.6	Stoft och slam från grening av rökgaser och processvatten vid framställning av koppar, zink och bly .....	235

10.5.7	Katodrester, blästerstoff, kolavfall samt stoft och slam från rening av rökgaser vid framställning av aluminium .....	238
10.5.8	Stoft och slam från rening av rökgaser från framställning av ferrolegeringar .....	244
10.6	Avfall från verkstadsindustrin .....	247
10.6.1	Gjuterisand .....	247
10.7	Avfall från glasåtervinning .....	253
10.7.1	Avfall från rensprocessen vid uppabetning av återvunnet glas .....	253
10.8	Framställda yrkanden om införande av nya avdrag i LSA ...	257
10.8.1	Avfall från framställning av kalciumkarbid .....	257
10.8.2	Avfall från framställning av Expancel MS (mikrosfärer) .....	260
<b>11</b>	<b>Avfall och elcertifikat .....</b>	<b>263</b>
11.1	Utredningens uppdrag .....	264
11.2	Avsnittets innehåll .....	264
11.3	Politiska målsättningar .....	265
11.3.1	Den svenska avfallspolitiken .....	265
11.3.2	De energipolitiska målen .....	266
11.4	EU:s regler – förnybara energikällor m.m. ....	267
11.4.1	Främjande av el från förnybara energikällor – RES-E-direktivet .....	267
11.4.2	RECS-samarbetet .....	268
11.4.3	Hur behandlas avfallet i Europa med avseende på frågan om elcertifikat .....	268
11.5	Det svenska elcertifikatsystemet .....	269
11.5.1	Allmänt .....	269
11.5.2	Certifikatberättigande energikällor .....	270
11.5.3	Biogas och elcertifikatsystemet .....	271
11.5.4	Torv och elcertifikatsystemet .....	271
11.5.5	Vissa vegetabiliska oljor m.m. och elcertifikatsystemet .....	272
11.5.6	Avfall och elcertifikatsystemet .....	273

11.5.7	Frågan om en utvidgning av elcertifikatsystemet till att omfatta även Norge .....	275
11.6	Utredningens förslag om en skatt på avfall som förbränns .....	276
11.7	Avfall och elproduktion.....	277
11.7.1	Produktion av el med användande av avfall .....	277
11.7.2	Potential för ökad elproduktion vid avfallsförbränning m.m. ....	278
11.7.3	Förnybart avfall i avfallsförbränningsanläggningarna .....	279
11.7.4	Förnybart avfall i samförbränningsanläggningarna .....	280
11.7.5	Särskilt om animaliska biprodukter .....	280
11.8	Finns det något stödbehov för att öka produktionen av el vid avfallsförbränning? .....	282
11.9	Vissa grundläggande utgångspunkter beträffande frågan om avfall kontra elcertifikat .....	287
11.10	Utredningens överväganden och förslag .....	288
11.11	Vissa konsekvenser m.m.....	291
11.11.1	Påverkan på de avfallspolitiska målen .....	291
11.11.2	Konsekvenser för andra förnybara bränsle-/produktionslag inom elcertifikatsystemet.....	292
11.11.3	Medför de tillkommande fraktionerna i elcertifikatsystemet kontroll- eller mätsvårigheter? .....	292
<b>12</b>	<b>Konsekvenser av förslagen.....</b>	<b>295</b>
12.1	Allmänt .....	295
12.2	Statsfinansiella konsekvenser m.m.....	295
12.2.1	Nettoeffekten av skatteförändringarna.....	296
12.2.2	Differentierade skattesatser och ökad administration? .....	297
12.3	Miljökonsekvenser.....	298
12.3.1	Effekter av minskad deponering.....	298
12.3.2	Skatteförslagets styreffekter .....	299

12.3.3 Kvantitativ uppskattning av styreffekter .....	300
12.4 Konsekvenser för näringslivet .....	301
12.5 Övriga konsekvenser .....	302
12.6 Konsekvenser av föreslagna förändringar i elcertifikatsystemet .....	303
12.7 Ikraftträdande .....	304
<b>13 Författningskommentarer .....</b>	<b>305</b>
13.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:673) om skatt på avfall .....	305
13.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2003:120) om elcertifikat .....	309
<b>Särskilda yttranden .....</b>	<b>311</b>
<b>Bilagor .....</b>	<b>317</b>
Bilaga 1 Kommittédirektiv .....	317
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv .....	329
Bilaga 3 Rapport från IVL Svenska Miljöinstitutet .....	331

# Förkortningar och ordförklaringar

Nedan tas några begrepp på avfalls- och miljöområdet upp som används i betänkandet. Begreppen förklaras i flera fall mer utförligt i aktuella avsnitt. Därutöver ges förklaringar till några av de förkortningar som används i betänkandet.

<b>Aerob behandling</b>	Behandling av organiskt avfall med tillgång till syre, exempelvis kompostering.
<b>Anaerob behandling</b>	Behandling av organiskt avfall utan tillgång till syre, exempelvis rötning.
<b>Avfall</b>	Varje föremål, ämne eller substans som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med (15 kap. 1 § miljöbalken).
<b>Avfallsbehandling</b>	Återvinning eller bortskaffande av avfall.
<b>Avfallshantering</b>	Verksamhet eller åtgärd som utgörs av insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall (15 kap. 3 § miljöbalken).
<b>Avfallsförbränning</b>	I betänkandet avses med avfallsförbränning behandling där avfallet förbränns och den värme som frigörs tas tillvara. Värmen används i huvudsak till uppvärmning och distribueras i fjärrvärmenät. Värmen kan också användas till att producera el eller högtrycksånga.

<b>Avsvärtnings- slam</b>	Det slam som uppkommer vid tillverkning av vissa papperskvaliteter där returpaperet måste renas från trycksvärtan och fyllmedel på det insamlade returpaperet.
<b>Biobränsle</b>	Bränsle som erhålls från biomassa, dvs. från levande organismer, i motsats till uran, olja, kol etc.
<b>Biogas</b>	Gas som bildas vid syrefri nedbrytning av organiskt material, huvudsakligen bestående av metan och koldioxid.
<b>Biologisk behandling</b>	Behandling där avfall bryts ner biologiskt för att ge en slutprodukt som är tillräckligt ren för att användas till jordförbättring eller liknande, exempelvis kompostering och rötning.
<b>Bortskaffande av avfall</b>	Behandlingsformer där material, näringsämnen och energi från avfallet inte utnyttjas, t.ex. deponering och förbränning utan energiutnyttjande.
<b>Bransch- specifikt avfall</b>	Avfall som är en direkt följd av en industriell produktionsprocess. Det kan vara spill och kassationer, men också det avfall som genereras när luft- och vattenutsläpp renas. Synonymt med produktionsavfall.
<b>Brännbart avfall</b>	Avfall som brinner utan energitillskott efter det att förbränningsprocessen startat.
<b>Bygg- och riv- ningsavfall</b>	Avfall som uppkommit vid nybyggnad, tillbyggnad, renovering, ombyggnad eller rivning av byggnad.
<b>CO<sub>2</sub></b>	Kemisk beteckning för koldioxid.
<b>Deponering</b>	Kontrollerad uppläggning av avfall på en särskild plats.



<b>Deponi</b>	Kontrollerat upplag för avfall som inte avses flyttas.
<b>Deponigas</b>	Se Biogas.
<b>Dioxin</b>	Samlingsnamn för 210 organiska föreningar, varav 17 stycken är mycket giftiga och anrikas i fettvävnad.
<b>dir.</b>	Kommittédirektiv
<b>Ds</b>	Departementsserien
<b>EG</b>	Europeiska gemenskaperna
<b>EGT</b>	Europeiska gemenskapernas officiella tidning (t.o.m. 2003-01-31).
<b>Emission</b>	Utsläpp av ämnen, till exempel svaveldioxid till luft eller ammonium till vatten. Kan också vara buller och lukt.
<b>Eten-ekvivalenter</b>	Eten är en gas som hör till gruppen lättflyktiga organiska kolväten (VOC). Total mängd sådana kolväten kan sammantaget mätas som motsvarande eten, i s.k. eten-ekvivalenter.
<b>EU</b>	Europeiska unionen
<b>EUT</b>	Europeiska unionens officiella tidning (fr.o.m. 2003-02-01).
<b>Eutrofiering</b>	Eutrofiering innebär övergödning. Eutrofierande ämnen är bl.a. växtnäringsämnen och organiska ämnen.
<b>Farligt avfall</b>	Avfall som t.ex. är giftigt, cancerframkallande, explosivt eller brandfarligt (4 § avfallsförordningen (2001:1063)).

<b>Flygaska</b>	Förbränningsavfall som transporteras med förbränningsgaserna.
<b>Försurning</b>	Försurning innebär att sura ämnen (svavel-dioxid, saltsyra, m.m.) leder till en försurning (pH-sänkning) i miljön.
<b>Förbränning</b>	Värmebehandling genom oxidation eller andra värmebehandlingsprocesser som pyrolys, för-gasning eller plasmprocess, i den mån som ämnena från behandlingen sedan förbränns, detsamma som i 3 § avfallsförbrännings-förordningen (2002:1060).
<b>Förbrännings-anläggning</b>	Anläggning vari förbränning sker.
<b>Grovsopor/ grovavfall</b>	Hushållsavfall som är tungt eller skrymmande.
<b>GWh</b>	Förkortning för gigawattimmar. Enhet för energi. En gigawattimme är en miljon kilo-wattimmar eller 3,6 terajoule.
<b>Hushållsavfall</b>	Avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet (15 kap. 2 § miljöbalken).
<b>HVC</b>	Förkortning för hetvattencentral.
<b>Icke bransch-specifikt (industri-) avfall</b>	Avfall från industrier som uppkommer oavsett tillverkningsprocess. Avfall bestående av kasserade produkter, varor, förpackningar och annat avfall som inte är en direkt följd av produktionsprocessen eller verksamheten.

<b>Icke brännbart avfall</b>	Avfall som inte kan förbrännas även om energi tillförs, t.ex. sten och metaller.
<b>Industriavfall</b>	Omfattar icke branschspecifikt industriavfall (förbrukningsavfall) och branschspecifikt industriavfall (produktionsavfall).
<b>Inert avfall</b>	Avfall som inte kan ge upphov till störande reaktioner med ämnen det kommer i kontakt med, exempelvis sten och grus.
<b>Jordförbättringsmedel</b>	Medel som tillsätts jord i syfte att denna blir bördigare.
<b>Koldioxid-ekvivalenter</b>	När man viktar ihop olika gasers bidrag till växthuseffekten brukar man uttrycka varje gas bidrag i form av koldioxidekvivalenter. För koldioxid är faktorn 1, för metan ungefär 21, då koldioxidekvivalenter beräknas i ett hundraårs-perspektiv.
<b>Kompostering</b>	Biologisk behandling där organiskt avfall bryts ner under förbrukning av syre (jämför rötning). Som produkt erhålls en kompost som kan användas som jordförbättringsmedel.
<b>Kondenskraftverk</b>	En energianläggning som kan använda liknande teknik som ett kraftvärmeverk, men där endast elen och inte spillvärmens tas tillvara.
<b>Kraftvärmeverk</b>	Energianläggning där värme och el produceras samtidigt.
<b>kton</b>	Förkortning för kiloton som är detsamma som tusen ton. Enhet för vikt.
<b>Kulsinter</b>	Typ av sinter som tillsammans med kalk och koks används vid tillverkning av tackjärn.

<b>kWh</b>	Förkortning för kilowattimme. Enhet för energi. En kilowattimme är tusen wattimmar eller 3,6 megajoule.
<b>KVV</b>	Förkortning för kraftvärmeverk.
<b>Lakvatten</b>	Vätska (t.ex. regnvatten) som rinner genom, tränger ut ur eller innehålls av avfall under deponering, mellanlagring eller transport.
<b>LSA</b>	Förkortning för lagen (1999:673) om skatt på avfall.
<b>LSE</b>	Förkortning för lagen (1994:1776) om skatt på energi.
<b>Lättnedbryt- bart avfall</b>	Se lättnedbrytbart organiskt avfall.
<b>Lättnedbryt- bart organiskt avfall</b>	Organiskt avfall som är lämpligt att behandla genom rötning och kompostering, t.ex. matrester, restaurangavfall, slakteriavfall. Exempel på organiska avfall som inte är lämpliga att röta är papper och trä. Större delen av det lättnedbrytbara avfallet är också brännbart avfall.
<b>Materialåter- vinning</b>	Användning av material från avfall. Det kan vara inert material som används i konstruktioner, papper som används för nytillverkning av papper, plast som ersätter jungfrulig plast, metaller som återanvänds i metallindustri, näringsämnen som används i jordbruk m.m.
<b>Mesa</b>	Slam som bildas vid regenerering (kausticering) av lut vid sulfatprocessen. Mesan består huvudsakligen av kalciumkarbonat och kan efter kalcinering återanvändas.

<b>Miljökostnad</b>	En ekonomisk värdering av emissioner. Denna värdering ska spegla den kostnad som emissionen innebär för samhället.
<b>MiMeR</b>	Minerals and Metals Recycling Research Centre.
<b>Mistra</b>	Stiftelsen för miljöstrategisk forskning.
<b>Mottagningsavgift</b>	Den avgift som avfallsförbränningsanläggningar tar ut för att ta emot avfall.
<b>Mton</b>	Förkortning för megaton. Enhet för vikt. En megaton är en miljon ton.
<b>MWh</b>	Förkortning för megawattimme. Enhet för energi. En megawattimme är tusen kilowattimmar. En kilowattimme är 3,6 megajoule.
<b>Märgel</b>	Lerblandad kalksten.
<b>NO<sub>x</sub></b>	Kemisk samlingsbeteckning för kväveoxider.
<b>Organiskt avfall</b>	Avfall som innehåller organiskt bundet kol. Exempel på organiska material är matrester, gödsel, trädgårdsavfall, papper, trä, plast, olja, m.m. Omfattar brännbart och lättnedbrytbart organiskt avfall.
<b>Park- och trädgårdsavfall</b>	Vegetabiliskt avfall samt jord och sten från normal skötsel av parker och trädgårdar (även hushållens trädgårdar).
<b>Pellets</b>	Benämning på små, kul- eller cylinderformiga aggregat, ofta sammanpressade av finfördelat material. Inom metallurgi är pellets detsamma som kulsinter.
<b>POPs</b>	Persistent Organic Pollutants = Stabila organiska miljögifter

<b>PPP</b>	Polluter Pays Principle (Principen om att förorenaren skall betala för åsamkad skada).
<b>Producent-ansvar</b>	Innebär att de som tillverkar, säljer eller importerar varor eller förpackningar har ett ansvar att de samlas in, transporteras bort, återvinns, återanvänds eller bortskaffas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt när de blivit till avfall.
<b>Produktionsavfall</b>	Avfall som uppkommer som en direkt följd av tillverkningsindustrins produktion. Synonymt med branschspecifikt industriavfall.
<b>prop.</b>	Förkortning för regeringens proposition.
<b>rskr.</b>	Förkortning för riksdagens skrivelse.
<b>Reaktor-rötning</b>	En form av biologisk behandling av lättnedbrytbart organiskt avfall. Rötningen sker i frånvaro av syre i slutna behållare. Biogas bildas och kan tas tillvara.
<b>RECS</b>	Förkortning för Renewable Energy Certificate System som är ett internationellt, frivilligt system för handel med elcertifikat. RECS startade år 1999 som ett europeiskt samarbete mellan Holland, Danmark och England.
<b>Rejekt</b>	Diverse ”skräp” som slängs ner i insamlingscontainrarna – plastkassar, skor, kläder, hushållssopor – som måste avskiljas. Dessutom material som följer med själva det material som skall återvinnas. Vid pappersåtervinning måste t.ex. gem och häftklamrar avskiljas.

<b>Renhållningsavgift</b>	Kommunerna ansvarar för hanteringen av det hushållsavfall som inte omfattas av producentansvar. Denna hantering finansieras genom renhållningsavgifter, vilka tas ut av fastighetsägaren och fastställs av kommunfullmäktige i enlighet med miljöbalkens bestämmelser. Avgiften skall baseras på självkostnadsprincipen. Det innebär att avgifterna inte får vara högre än vad som krävs för att täcka kostnaderna.
<b>RT-flis</b>	Flis gjort av returträ (RT).
<b>RVF</b>	Förkortning för Svenska Renhållningsverksförbundet.
<b>Rökgas</b>	Vid förbränning bildas rökgas då materialet brinner.
<b>Rökgaskondensering</b>	Innebär att rökgasen kyls ned så att fukten i gasen kondenserar ut. Nedkylningen kan ske genom vatteninsprutning eller i olika värmväxlare som kyler gasen.
<b>Rötning</b>	Biologisk behandling där organiskt avfall bryts ned i anaerob miljö, dvs. utan tillgång till syre. Som produkter erhålls en brännbar biogas samt en kompostliknande rötrest med stort innehåll av näringsämnen som kan användas som jordförbättringsmedel.
<b>SFS</b>	Förkortning för svensk författningssamling.
<b>SGÅ</b>	Svensk GlasÅtervinning AB
<b>Slagg, slaggrus</b>	Material som inte är brännbara eller inte förångas vid förbränning, t.ex. glas, porslin, järnskrot och stenliknande material (grus med mera). Sedan större föremål samt metallrester sorterats bort och materialet siktats får man slaggrus.

<b>SO<sub>2</sub></b>	Kemisk beteckning för svaveldioxid.
<b>Sopor</b>	Ordet används inte av avfallsbranschen eller i lagstiftningen. Däremot används det i Energimyndighetens energistatistik och avser där avfall som förbränns i avfallsförbränning för utvinning av energi.
<b>SOU</b>	Förkortning för statens offentliga utredningar.
<b>Svaveldioxid</b>	Svaveldioxid bildas då svavelhaltiga material förbränns. Gasen är starkt sur. Svavel finns i t.ex. olja, kol, gummidäck, m.m.
<b>SveMin</b>	Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige.
<b>Tillsyn</b>	Kontroll från myndighet över verksamhet som bedriver viss verksamhet.
<b>TJ</b>	Förkortning för terajoule. Enhet för energi. En terajoule är en biljon joule eller en miljon megajoule. En kilowattimme är 3,6 megajoule.
<b>TWh</b>	Förkortning för terawattimme. Enhet för energi. En terawattimme är en miljard kilowattimmar.
<b>Täckning</b>	Material, ofta i flera lager, för att dränera lakvatten, förhindra regnvatten att tränga ner i en deponi och ibland för att hindra avfallet att blåsa iväg. Mellantäckning läggs mellan lager av avfall, sluttäckning i ett tjockare lager överst, ibland med en avslutande plantering.
<b>VOC</b>	VOC består av flyktig organisk ämnen (på engelska volatile organic compounds). I begreppet ingår olika lätta kolväten som i normala temperaturer är flyktiga/gasformiga. VOC är fotooxidantbildande och bidrar därmed till bildning av marknära ozon.



<b>VV</b>	Förkortning för värmeverk.
<b>Värmeverk</b>	Energianläggning där värme produceras, vanligen till fjärrvärmenät.
<b>Värmevärde</b>	Den mängd värme som maximalt kan utvinnas vid fullständig förbränning.
<b>Växthuseffekt</b>	Växthuseffekten innebär att olika gaser i atmosfären skapar ett "växthustak" över jorden som gör att temperaturen förväntas öka. De mest omtalade växthusgaserna är koldioxid från fossila bränslen, och metan som uppstår vid deponering av organiskt avfall. Man brukar vikta ihop olika växthusgaser till koldioxid-ekvivalenter. Ett kg metan har då drygt 20 gånger så stor växthuseffekt som ett kg koldioxid.
<b>ÅI</b>	Återvinningsindustrierna
<b>Återvinning av avfall</b>	Behandlingsformer där material, näringsämnen eller energi från avfall tas tillvara.
<b>Öppen kompostering</b>	Biologisk behandlingsmetod för biologiskt lättnedbrytbart avfall. Sker med god syretillförsel utomhus.
<b>Övergödning</b>	Samma som eutrofiering. Övergödning innebär att näringsämnen som kväve och fosfor tillförs våra sjöar och vattendrag via bl.a. förorenat avloppsvatten. Ofta uppstår s.k. algbloomning med grönt eller grumligt vatten som följd. Den ökade tillväxten av alger leder i sin tur till att det döende algmaterialet tär på bottenvattnets syre när det bryts ned, vilket kan leda till akut syrebrist så att giftiga ämnen bildas och olika fiskarter försvinner.

# Sammanfattning

Utredaren skall inom den del av uppdraget som nu presenteras genomföra en översyn och utvärdering av lagen (1999:673, LSA) om skatt på avfall. Utredaren skall följa utvecklingen inom EU och i sin analys ägna särskild uppmärksamhet åt de EG-rättsliga förutsättningarna, i synnerhet reglerna om statligt stöd. Utredaren skall analysera vilka effekter avfallsbeskattningen har på olika avfallsslag och olika former av avfallsbehandling samt i vilken mån avfallsbeskattningen har bidragit till att nå de uppställda målen inom avfallspolitiken.

Utöver det ovan sagda skall utredaren enligt de givna direktiven även lämna förslag till hur en skatt på avfall som förbränns lagtekniskt kan utformas samt bedöma lämpligheten av att införa en sådan skatt eller om andra ekonomiska styrmedel i stället bör förordas. Denna del av uppdraget, som rör skatt på avfall som förbränns, har redovisats med förtur i ett delbetänkande.

I detta slutbetänkande presenteras nu utredningens översyn och utvärdering av LSA. Därtill redovisas vissa överväganden kring frågan om avfall skall vara ett certifikatberättigande bränsle enligt elcertifikatsystemet. Detta avsnitt inleds dock med en kort sammanfattning av utredningens förslag i delbetänkandet. Därefter presenteras de förslag som slutbetänkandet innehåller.

## **Utredningens delbetänkande – en BRASkatt? – beskattning av avfall som förbränns (SOU 2005:23)**

I rubricerade delbetänkande lämnade utredningen förslag på hur en skatt på avfall som förbränns lagtekniskt kan utformas. Utredningen bedömde också om det skulle vara lämpligt att införa en skatt av den föreslagna utformningen.

Utredningen valde en lagteknisk lösning som bestod i att avfallets fossila innehåll av kol skulle infogas såsom ett skattepliktigt

bränsle i lagen (1994:1776) om skatt på energi. Härigenom kommer avfallens fossila del, när avfallet används som bränsle, att beskattas likformigt med andra fossila bränslen, vilket bland annat innebär att energiskatt och koldioxidskatt tas ut på avfallens fossila del. Det innebär vidare en kraftfull styrning mot elproduktion, samtidigt som de särskilda nedsättningsreglerna för energiintensiv industri per automatik blir tillämpliga.

Vid utredningens lämplighetsbedömning fann utredningen att i vart fall övervägande skäl talade för att införa en skatt av den föreslagna lagtekniska lösningen.

## **Resultat av utredningens översyn och utvärdering av lagen (1999:673) om skatt på avfall**

### *Skattens styreffekt*

Tidigare har deponering varit den billigaste metoden att omhänderta avfall. Genom bland annat avfallsskatten har deponering blivit dyrare, vilket gjort att materialåtervinning, förbränning och biologisk behandling blivit mer ekonomiskt intressant. Statistik från Skatteverket visar att mängden avfall som förs in på och som stannar på avfallsanläggningarna har minskat kontinuerligt sedan skatten infördes. Statistik från Svenska Renhållningsverksförbundet (RVF) och industrin visar att energiutvinning och materialåtervinning (inkl. materialåtervinning genom biologiska metoder) av avfall har ökat. Avfallen har således, bland annat p.g.a. avfallsskatten, styrts från deponering till materialåtervinning eller energiutvinning.

Av de resultat som utredningen fått fram har det därvid visat sig att deponeringen av avfall minskat *kraftigt* under de fem år lagen varit i kraft. Minskningen har emellertid inträffat under samma tid som deponiförordningen trätt i kraft, dels med sina starkare krav på deponeringsformen som sådan, dels med sina förbud mot deponering av utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall. Under samma tid har också de s.k. mottagningskriterierna skärpts betydligt. Detta innebär att det kan vara vanskligt att hänföra hela (eller ens en större del av) den minskade deponeringen till avfallsskatten. Oavsett hur det härmed förhåller sig har det de facto skett väsentliga förändringar i deponeringsmönstren under den tid skatten varit i kraft. Utredningen kan inte tolka detta på annat sätt

än att skatten haft en styrande effekt på det sätt som avsetts vid dess tillkomst.

### *Skatten i ett EU-perspektiv*

Sedan utredningens direktiv författades har kommissionen i beslut gjort bedömningen att de olika skattebefrielseerna i LSA inte i något fall utgör statligt stöd. Just frågan om sådant stöd är, såsom också nämnts inledningsvis, något av en huvudfråga i direktiven och poängteras där särskilt. Genom kommissionens beslut har frågan delvis kommit i en annan dager. Utredningens ställningstaganden kan nu till viss del anses bottna i att det finns ett beslut från kommissionen med innebörd att den struktur LSA har medför att skattebefrielseerna inte i något fall betraktas som statligt stöd. Skattebefrielseerna anses således följa av skattens "art och funktion".

En viktig utgångspunkt under utredningens översyn av LSA har varit att om möjligt försöka upprätthålla de principer som styr utformningen av lagen, vilket också lett till att den fått nödvändig acceptans i statsstödshänseende.

### *Skattens vara eller icke vara:*

Deponeringen har minskat under hela den tid skatten varit i kraft. Några hållpunkter för att skatten stagnerat som styrinstrument och därför inte längre skulle behövas har utredningen inte kunnat finna. Tvärtom synes det lämpligt att skatten blir kvar för att understödja förbudet att deponera organiskt och utsorterat brännbart avfall, för att fortsätta styra övrigt avfall från deponering och för att bidra till att minska uppkomsten av avfall som deponeras.

Med hänsyn till det sätt på vilken skatten är uppbyggd är det dock viktigt att lagen kontinuerligt utvärderas på det sätt som nu skett. Särskilt viktigt är det naturligtvis att i lagen befintliga skattebefrielser löpande omprövas i syfte att granska deras fortsatta berättigande. Denna synpunkt gör sig gällande såväl ur miljösynpunkt som i ett EU-perspektiv.

*Skattens framtida utformning*

Utredningen har noggrant gått igenom hur skatten i dag fungerar i praktiken. Under denna genomgång har såväl Skatteverket som branschen fått komma till tals med sina erfarenheter kring skattens faktiska tillämpning. På grundval av denna genomgång har utredningen kommit till slutsatsen att skatten bör tillämpas på det sätt som sker i dag. Tillämpningen fungerar bra och berörda aktörer synes efter en inkörningsperiod ha anpassat sig väl till den systematik som nu råder i beskattningen. Utredningens ställningstagande innebär framförallt att den s.k. nettodeponimetoden skall tillämpas även fortsättningsvis, men även i övrigt att formerna för uppbörd av avfallsskatt skall lämnas oförändrade.

Systemet med olika former av skattebefrielse för t.ex. olika avfallsslag fungerar bra och kan antas bidra till att skatten fått avsedd effekt. Under översynen har utredningen prövat relevansen i de befintliga skattebefrielserna och därvid föreslagit vissa förändringar i syfte att om möjligt öka skattens styrning.

Den största förändringen som föreslås är den att skatten i fortsättningen bör differentieras. Detta bör ske genom att skatten på utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall skall vara högre än för övrigt avfall. Dessa avfallsfraktioner omfattas av deponiförbuden. Deponering kan dock fortfarande ske på dispens eller genom undantag från förbuden. Genom en högre skatt på dessa fraktioner understöds deponiförbuden, samtidigt som dispenserna sannolikt hålls tillbaka något. En väntad effekt är att dispensförfarandet bör kunna avvecklas fortare än utan denna differentiering. Ett mer drastiskt alternativ, som dock inte förordas av utredningen, vore att slopa möjligheten till dispens.

Förutom de skäl som ovan angivits för en höjd skattesats på de nämnda fraktionerna är en höjning närmast nödvändig för att balansera införandet av en eventuell skatt på förbränning av avfall. Enligt utredningens mening bör den högre skattesatsen bestämmas till 470 kronor per ton. Övrigt avfall kan även fortsättningsvis beskattas med 370 kronor per ton. Utredningen har således inte kunnat belägga att det finns skäl för att, i förhållande till nu gällande skattesats, höja skattesatsen för övrigt avfall ytterligare.

En mindre differentiering föreslås också genom att skattebefrielse från förorenad jord från marksanering och för förorenade muddermassor föreslås upphöra. De nämnda avfallsslagen skall i stället beskattas med en lägre skattesats om 90 kronor per ton.

Skälet bakom denna förändring är att det under utredningsarbetet visat sig att det finns en pågående utveckling vad gäller behandling av förorenade jordar, vilken kan förväntas bestå och öka om skatten signalerar att skattebefrielsen börjat ifrågasättas.

I övrigt föreslår utredningen att skattebefrielsen för kompostering och reaktorbaserad rötning avgränsas såtillvida att skattebefrielse endast skall gälla om huvudbehandlingen avslutats inom ett år. Härifrån undantas dock kompostering av park- och trädgårdsavfall som kan tillåtas en längre behandlingstid utan att beläggas med skatt.

Slutligen föreslår utredningen vissa mindre justeringar i några av skattebefrielserna för de s.k. branschspecifika avfallen.

## **Elcertifikat för avfallsförbränning**

Utan att det särskilt anges i utredningens direktiv har utredningen på förekommen anledning uppmärksammat frågan om elcertifikat och avfallsförbränning och funnit anledning att överväga om avfallsförbränning skall berättiga till elcertifikat vid elproduktion.

Inom ramen för sitt uppdrag har utredningen således definierat vissa frågeställningar som är särskilt viktiga vid den principiella bedömningen av om ytterligare avfallsfraktioner skall berättiga till elcertifikat, eller om förändringar i övrigt ur ett avfallspolitiskt perspektiv bör göras i elcertifikatsystemet. Utredningen har därvid beaktat det förslag om en skatt på avfall som förbränns som utredningen lämnat i sitt delbetänkande, och en sådan skatts betydelse för produktion av el från avfall.

Elcertifikatsystemet omfattar i dag bland annat vissa biobränslen, vilka anges i förordningen (2003:120) om elcertifikat. I förhållande till det s.k. RES-E-direktivets definition av biomassa har förordningen ett mer avgränsat tillämpningsområde. En frågeställning är om detta tillämpningsområde bör utökas och mer generellt låta den förnybara delen av avfallet berättiga till elcertifikat. I senare rättstillämpning har den förnybara delen av hushållsavfall ansetts omfattas av förordningen, vilket sannolikt inte var avsikten vid dess tillkomst. En ytterligare frågeställning är därför om detta förhållande bör bestå.

Under beaktande av syftet med elcertifikatsystemet och med hänsyn tagen till de avfallspolitiska målen samt utredningens förslag om en skatt på förbränning av avfall anser utredningen att

4 § förordningen om elcertifikat bör kompletteras i följande två avseenden.

- Animaliska biprodukter kategori 1 och 2 skall berättiga till elcertifikat, och
- begreppet förädlade former i bestämmelsen skall endast avse biologiska material som förädlats i syfte att utvinna energi ur dem. Den förnybara delen av blandat hushållsavfall skall därmed inte berättiga till elcertifikat.

## Konsekvenser av förslagen

### *Inledning*

Utredningen har i detta slutbetänkande inte föreslagit några dramatiska förändringar av en redan befintlig skatt och skattestruktur. Det ligger därför i sakens natur att konsekvenserna av förslagen inte blir alltför omfattande. I tabell 1 nedan anges de statsfinansiella konsekvenserna av utredningens förslag. Det bör därvid noteras att beräkningen av skatten på utsorterat brännbart och organiskt avfall är statisk såtillvida att den för år 2008 och år 2009 utgår ifrån att oförändrade mängder deponeras. Om skatten verkar på avsett vis kommer emellertid mängderna att minska.

### *Statsfinansiella konsekvenser*

Den periodiserade nettointäkten för den offentliga sektorn blir relativt låg vad gäller förorenad jord och muddermassor. Staten får skatteintäkter, men får tillsammans med kommuner ökade skattekostnader för deponering av förorenad jord och muddermassor. Staten får ökade kostnader med 16 miljoner kronor medan kommuner får ökade kostnader med 2 miljoner kronor. För höjd skatt på utsorterat brännbart och organiskt avfall kan kommunerna få ökade skattekostnader med 6 miljoner kronor.

**Tabell 1** Periodiserade nettoeffekter för offentlig sektor 2007–2009 samt varaktig nettoeffekt, miljoner kronor

	<i>Fr.o.m. 1/1 2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>Varaktig nettoeffekt</i>
Skatt på förorenad jord och muddermassor, 90 kr per ton	6	6	6	6
Höjd skatt på utsorterat brännbart och organiskt avfall med 100 kr per ton	21	21	21	19
<i>Summa</i>	<i>27</i>	<i>27</i>	<i>27</i>	<i>25</i>

*Differentierade skattesatser och ökad administration*

Enligt Skatteverket kommer en differentiering av den föreslagna modellen inte att medföra några allvarliga hinder för tillämpning och uppbörd. Införandet kommer naturligtvis att innebära visst programmeringsarbete osv. med vissa, inte alltför höga, kostnader som följd. Dessa beräknas preliminärt till cirka 80 000 kronor.

För avfallsinnehavarna (och de skattskyldiga) kan visst ytterligare uppgiftslämnande komma ifråga. Samtidigt rör det sig om avfall vars mängder och status bör vara väl kända av aktörerna, bland annat, eftersom det finns dokumentation som visar att avfallet omfattas av dispens, alternativt att det är undantaget från deponiförbuden.

*Övriga konsekvenser*

Övriga konsekvenser av förslagen för t.ex. hushållen och näringslivet samt den kommunala självstyrelsen m.m. bedöms vara små och omnämns därför inte särskilt här.

**Ikraftträdande**

De förslag till förändringar som vi lämnar bör kunna träda i kraft den 1 januari 2007.



# Summary

The Swedish Government has appointed a commission, led by an investigator. As part of the commission that is now being presented, a review and evaluation of the Waste Tax Act (1999:673), LSA, will be carried out. The commission will follow developments within the EU and devote particular attention in its analysis to EC legal prerequisites, in particular to the rules on state aid. The commission will analyse the impact that taxation of waste has on different types of waste and different forms of waste management, and the extent to which taxation of waste has contributed to achieving the goals that have been set within waste policy.

In addition to the above, in accordance with the given directives, the commission will submit a proposal as to how a tax on waste that is incinerated can be legally formulated, and will also assess the suitability of introducing a tax of this kind, or whether other economic policy instruments should be recommended instead. This part of the commission, which concerns taxation of waste that is incinerated, has been given priority in an interim report.

In this final report, the commission is now presenting its review and evaluation of LSA. In addition, an account is given of some considerations concerning the issue of whether waste should be a fuel that is entitled to green certification in accordance with the green certification system for electricity. However, this section is introduced by a short summary of the commission's proposals in the interim report, after which, the proposals contained in the final report are presented.

### **The commission's interim report – “en BRASKatt?” – taxation of incinerated waste (SOU 2005:23)**

In the interim report named in the heading, the commission submitted proposals as to how a tax on waste that is incinerated can be legally formulated. The commission also assessed whether it would be appropriate to introduce a tax in the proposed form.

The commission chose a legal solution that consisted of the waste's fossil carbon element being incorporated as a fuel that is liable to taxation in the Excise Duty on Energy Act (1994:1776). When waste is used as fuel, its fossil element will thus be taxed similarly to other fossil fuels, which means among other things that energy tax and carbon dioxide tax is levied on the waste's fossil element. Furthermore it represents a substantial move in the direction of electricity production, at the same time as the special reduction rules for energy intensive industries will apply automatically.

When assessing suitability, the commission found in every case overwhelming reasons in favour of introducing a tax in line with the proposed legal solution.

### **Result of the commission's review and evaluation of the Waste Tax Act (1999:673)**

#### *The tax's policy effect*

Disposal has previously been the cheapest method of dealing with waste. Due to the waste tax, among other things, disposal has become more expensive, which has led to material recycling, incineration and biological treatment becoming more economically viable. Statistics from the Swedish Tax Agency show that the amount of waste that is conveyed into and that remains in the waste plants has continuously decreased since the tax was introduced. Statistics from the Swedish Association of Waste Management (RVF) and the industry show that energy recovery and material recycling (incl. material recycling using biological methods) of waste have increased. As a result of the waste tax, among other things, waste has thus been directed from disposal to material recycling or energy recovery.

The results that the commission has presented show that disposal of waste has decreased *substantially* during the five years

that the Act has been in force. The reduction has however taken place during the same period as the disposal ordinance has been in force, partly with its stricter requirements for the actual form of disposal, partly with its prohibition on disposal of sorted combustible waste and organic waste. During the same period the so-called acceptance criteria have also been considerably tightened. This means that it might be difficult to attribute all (or even a large part of) the reduction in disposal to the waste tax. Regardless of what the relationship actually is, substantial changes in the disposal pattern have de facto taken place during the period that the tax has been in force. The only way that the commission can interpret this is that the tax has had a policy effect in the way that was intended on its introduction.

#### *The tax in an EU perspective*

Since the commission's directive was drafted, the EU commission has arrived at the decision that the various tax exemptions in LSA do not in any way constitute state aid. It is precisely the issue of aid of this kind that is, as also mentioned by way of introduction, something of a principal issue in the directive and receives particular emphasis there. The EU commission's decision has in part placed the issue in a different light. The commission's position can now to some extent be considered to be based on the fact that there is a decision from the EU commission with the implication that the structure that LSA has cannot lead in any way to the tax exemptions being considered as state aid. The tax exemptions are thus considered to be a consequence of the tax's "nature and general scheme".

An important point of departure during the commission's review of LSA has been if possible to try to uphold the principles that govern the formulation of the act, which has also resulted in it receiving the requisite acceptance in respect of state aid.

#### *The tax's to be or not to be:*

Disposal has been decreasing during the entire period that the tax has been in force. The commission has not been able to find any grounds that the tax has stagnated as a policy instrument and that

it is therefore no longer needed. On the contrary, it seems appropriate that the tax remains in place in order to support the ban on disposal of organic and combustible waste, to continue to move other waste away from disposal, and to contribute to reducing the generation of waste that is disposed.

With regard to the way in which the tax is constructed, it is however important that the act is continuously evaluated in the way that has now taken place. It is naturally of particular importance that existing tax exemptions in the act are regularly reviewed with the aim of examining their continued eligibility. This approach is appropriate from both an environmental point of view and an EU perspective.

#### *The tax's future formulation*

The commission has thoroughly reviewed the way in which the tax currently functions in practice. During this review both the Swedish Tax Agency and the industry have had the opportunity to give an account of their experiences of the tax's actual application. On the basis of this review, the commission has come to the conclusion that the tax should be applied as it is today. Application is working well, and after a running-in period the parties involved seem to have adapted well to the classification that now prevails in the taxation. The commission's position primarily means that the so-called net disposal method shall continue to be applied in the future, but also in general that the forms for collection of waste tax shall remain unchanged.

The system of different forms of tax exemption for, for example, different kinds of waste is working well and can be assumed to contribute to the tax having the intended effect. During the review the commission has tested the relevance of the existing tax exemptions and has proposed certain changes with the aim of, if possible, increasing the tax's policy effect.

The largest change that is proposed is that in future the tax should be differentiated. This should take place by making the tax on sorted combustible waste and organic waste higher than for other waste. These waste categories are included in the disposal ban. However, it is possible for disposal to take place by means of a dispensation, or through an exemption from the ban. A higher tax on these categories supports the disposal ban, at the same time as

the dispensations will probably be held back to some extent. One anticipated effect is that it should be possible to dismantle the dispensation procedure more quickly than without this differentiation. A more drastic alternative, which however is not recommended by the commission, would be to scrap the possibility of dispensation.

In addition to the reasons given above for an increased tax rate on the categories mentioned, an increase is principally necessary in order to balance the introduction of any tax on incineration of waste that might be introduced. In the opinion of the commission, the higher tax rate should be set at SEK 470 (52 €) per tonne. It will be possible to continue to tax other waste at SEK 370 (41 €) per tonne. The commission has consequently not been able to substantiate that there are reasons to additionally increase the tax rate for other waste in relation to the current tax rate.

A minor differentiation is also proposed through discontinuing tax exemption for contaminated soil from soil remediation and for contaminated dredged material. These types of waste should instead be taxed at a lower tax rate of SEK 90 (10 €) per tonne. The reason behind this change is that in the course of conducting the enquiry it transpired that development is currently taking place with regard to the treatment of contaminated earth, which can be expected to persist and increase if the tax signals that the tax exemption is starting to be questioned.

In general, the commission proposes that tax exemption for composting and reactor-based digestion is restricted to the extent that tax exemption should only apply if the principal treatment is completed within one year. However, exemption from this can be made for composting of park- and garden waste that can be permitted a longer treatment period without being subject to tax.

Finally, the commission is proposing certain minor adjustments to some of the tax exemptions for so-called industry-specific waste.

### **Green certificates for waste incineration**

Although not specifically indicated in its directive, the commission, for particular reasons, has drawn attention to the issue of green certification and waste incineration and has found cause to

consider whether waste incineration shall be entitled to green certification for electricity production.

Within the parameters of its task, the commission has accordingly defined certain issues that are of particular importance in terms of the principal assessment of whether additional waste categories should be entitled to green certification, or whether general changes from a waste policy perspective should be made to the green certificate system. The commission has therefore taken into consideration the proposal regarding a tax on waste that is incinerated that the commission submitted in its interim report, and the significance of a tax such as this for production of electricity from waste.

The green certificate system currently includes, among others, some biofuels which are specified in the ordinance (2003:120) on green certification. In relation to the so-called. RES-E-directive's definition of biomass the ordinance has a more limited area of application. One issue is whether this area of application should be expanded to more generally allow the renewable proportion of waste entitlement to green certification. In recent judicial application, the renewable proportion of household waste has been considered to be included in the ordinance, which was probably not the original intention. An additional issue is therefore whether this relationship should remain.

Taking into consideration the aim of the green certificate system and the waste policy goals, along with the commission's proposal on a tax on incineration of waste, the commission considers that § 4 of the ordinance on green certification should be supplemented in the following two respects.

- Animal by-products categories 1 and 2 shall be entitled to green certification, and
- the concept of refined forms in the provision shall only relate to biological material that is refined with the aim of extracting energy from them. The renewable proportion of mixed household waste shall therefore not be entitled to green certification.

## Consequences of the proposals

### *Introduction*

In this final report, the commission has not proposed any dramatic changes to an already existing tax and tax structure. It is therefore quite natural that the consequences of the proposals will not be too extensive. The budgetary consequences of the commission's proposal are specified in table 1 below. It should be noted in this context that the calculation of the tax on sorted combustible and organic waste is static in as much as for 2008 and 2009 it is based on unchanged amounts being deposited. If the tax acts in the way intended however, the amounts will decrease.

### *Budgetary consequences*

The periodised net revenues for the public sector will be relatively low with regard to contaminated earth and dredged material. The state will receive tax revenues, but, along with the municipalities, will incur increased tax expenses for disposal of contaminated earth and dredged material. The state will incur increased expenses of SEK 16 million (1 772,100 €) while municipalities will incur increased expenses of SEK 2 million (221,500 €). For the increased tax on sorted combustible waste and organic waste, the municipalities might incur increased tax expenses of SEK 6 million (664,500 €).

**Table 1** Periodised net effects for public sector 2007–2009 and permanent net effect, millions of Swedish krona (euro)

	<i>From 1/1 2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>Permanent net effect</i>
Tax on contaminated earth and dredged material, SEK 90 (10 €) per tonne	6 (0.66)	6 (0.66)	6 (0.66)	6 (0.66)
Increased tax on sorted combustible and organic waste of SEK 100 (11 €) per tonne	21 (2.33)	21 (2.33)	21 (2.33)	19 (2.10)
<i>Total</i>	<i>27 (2.99)</i>	<i>27 (2.99)</i>	<i>27 (2.99)</i>	<i>25 (2.77)</i>

*Differentiated tax rates and increased administration*

According to the Swedish Tax Agency, a differentiation of the proposed model will not result in any serious obstacles for application and collection. The introduction will naturally involve some programming work etc., with some relatively minor expenses as a consequence. These are calculated provisionally at about SEK 80,000 (8,800 €).

For those who are in possession of waste (and those who are liable to tax) the submission of some additional information may be required. However, it concerns waste, the quantity and status of which should be well known by involved parties, among others, due to the fact that documentation exists showing that the waste is covered by dispensation, or alternatively that it is exempted from the disposal ban.

*Other consequences*

Other consequences of the proposals for, for example, households and trade and industry, as well as local government etc, are deemed to be extremely minor, and are therefore not referred to here.

**Entry into force**

It should be possible for the changes proposed by the Commission to enter into force on the 1<sup>st</sup> January 2007.



# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:673) om skatt på avfall

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1999:673) om skatt på avfall

*dels* att rubriken till lagen skall ha följande lydelse "Lag om skatt på avfall som deponeras",

*dels* att 4, 5, 6 och 11 §§ samt rubriken närmast före 4 § skall ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 6 § skall sättas närmast före 5 §.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**Skattebelopp m.m.**

**Skattebelopp**

Avfallsskatt skall betalas med 370 kronor per ton avfall.

4 §<sup>1</sup>

Avfallsskatt skall betalas med följande belopp.

a) 90 kronor per ton förorenad jord från marksanering och förorenade muddermassor,

b) 470 kronor per ton utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall, och

c) 370 kronor per ton övrigt avfall.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2002:998.

## 5 §

*Avfallsskatt skall bestämmas på grundval av vägning.*

*Om den mängd avfall som förs in till eller uppkommer vid en anläggning är av mindre omfattning eller det av någon annan anledning finns särskilda skäl, får avfallsskatten bestämmas på annan grund än vägning.*

*Avfallsskatt skall inte betalas för material som är avsett att användas för driften av en avfallsanläggning eller som förs in till en sådan anläggning utan direkt samband med avfallshanteringen.*

6 §<sup>2</sup>

Avfallsskatt skall inte betalas för

*1. material som är avsett att användas för driften av en avfallsanläggning eller som förs in till en sådan anläggning utan direkt samband med avfallshanteringen,*

*2. avfall som är avsett att inom en anläggning*

*a) behandlas genom kompostering eller reaktorbaserad rötning,*

*b) förbrännas,*

*c) användas för tillverkning av fast lagringsbart bränsle,*

*d) avvattnas,*

*e) renas, under förutsättning att avfallet är flytande,*

*3. flytande avfall som inom en anläggning är avsett att behandlas i vassbädd.*

Avfallsskatt skall inte heller betalas för

*1. avfall som är avsett att inom en anläggning*

*a) behandlas genom kompostering,*

*b) behandlas genom reaktorbaserad rötning,*

*c) förbrännas,*

*d) användas för tillverkning av fast lagringsbart bränsle,*

*e) avvattnas,*

*f) renas, under förutsättning att avfallet är flytande,*

*2. flytande avfall som inom en anläggning är avsett att behandlas i vassbädd.*

*För kompostering av annat avfall än park- och trädgårdsavfall samt för reaktorbaserad rötning gäller första stycket 1 a*

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2000:1429.

Första stycket 2 d, 2 e och 3 gäller endast om det vatten som avgår från behandlingen inte deponeras inom anläggningen.

Avfallsskatt skall dock betalas för rester som uppstår efter genomförd åtgärd enligt första stycket 2.

*och 1 b endast om huvudprocessen kan avslutas inom ett år. Första stycket 1 e, 1 f och 2 gäller endast om det vatten som avgår från behandlingen inte deponeras inom anläggningen.*

Avfallsskatt skall dock betalas för rester som uppstår efter genomförd åtgärd enligt första stycket 1.

### 11 §<sup>3</sup>

Den som är skattskyldig får göra avdrag även för skatt på

1. vatten eller stabiliserande ämnen som utanför anläggningen tillsatts till aska,

2. förorenad jord från marksanering,

3. muddermassor från sanering och fördjupning av vattenområden,

4. avfall från sanering av upplag för farligt avfall,

5. slam från behandling av lakvatten från anläggning där gips deponeras,

6. avfall från rening av kommunalt avloppsslam som förorenats på grund av verksamhet vid Falu koppargruva,

7. asbesthaltigt avfall,

8. fluor- och svavelhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspelletts,

9. grönlutslam från kausticeringsprocesser,

10. returfiberavfall och avsvärtningslam från uppärbetning av returpapper samt askor från eldning av avsvärtnings-

2. slam från behandling av lakvatten från anläggning där gips deponeras,

3. avloppsslam och gruvslam som förorenats på grund av verksamhet vid Falu koppargruva,

4. asbesthaltigt avfall,

5. fluor- och svavelhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspelletts,

6. grönlutslam från kausticeringsprocesser,

7. icke organiskt returfiberavfall från uppärbetning av returpapper samt askor från förbränning av returfiberavfall och av

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2001:904.

slam,

11. slam från framställning av *dikalciumpfostat*, kalciumklorid och *natriumpfostat*,

12. kalciumfluoridslam från framställning av aluminiumfluorid,

13. gipsslam från framställning av uppkolningsmedel,

14. elfilterstofv från framställning av kalciumkarbid,

15. slagger från metallurgiska processer,

16. stofv och slam från rening av gaser från framställning av råstål och råjärn,

17. oljehaltigt glödskalesslam,

18. metallhydroxidslam,

19. stofv och slam från rening av rökgaser och processvatten vid framställning av koppar, zink och bly,

20. katodrester, blästerstofv, kolavfall samt stofv och slam från rening av rökgaser vid framställning av aluminium,

21. stofv och slam från rening av rökgaser från framställning av ferrolegeringar,

22. gjuterisand,

23. avfall från rensprocessen vid upparbetning av återvunnet glas,

24. biobränsleaska, vars halt av cesium-137 uppgår till minst fem kilobecquerel per kilogram och som förts in till en avfallsanläggning som uppfyller de krav som Statens strålskydds-institut fastlagt för deponering

avsvärtningslam,

8. slam från framställning av kalciumklorid,

9. kalciumfluoridslam från framställning av aluminiumfluorid,

10. gipsslam från framställning av uppkolningsmedel,

11. elfilterstofv och *materialfilterstofv* från framställning av kalciumkarbid,

12. slagger från metallurgiska processer,

13. stofv och slam från rening av gaser från framställning av råstål och råjärn,

14. oljehaltigt glödskalesslam,

15. metallhydroxidslam,

16. stofv och slam från rening av rökgaser och processvatten vid framställning av koppar, zink och bly,

17. katodrester, blästerstofv, kolavfall samt stofv och slam från rening av rökgaser vid framställning av aluminium,

18. stofv och slam från rening av rökgaser från framställning av ferrolegeringar,

19. gjuterisand,

20. *icke organiskt* avfall från rensprocessen vid upparbetning av återvunnet glas,

21. biobränsleaska, vars halt av cesium-137 uppgår till minst fem kilobecquerel per kilogram och som förts in till en avfallsanläggning som uppfyller de krav som Statens strålskydds-institut fastlagt för deponering

av sådan aska. av sådan aska.

Vid fastställandet av halten cesium-137 enligt första stycket 24 skall askans torrsvikt användas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

## 2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:120) om elcertifikat

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2003:120) om elcertifikat skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 §<sup>4</sup>

En produktionsanläggnings innehavare är berättigad att tilldelas elcertifikat enligt 2 kap. 1 § 5 lagen (2003:113) om elcertifikat om det i anläggningen används biobränslen som består av

1. träd, träddelar, avverkningsrester samt andra rest- och biprodukter från skogsbruk,

2. bark, returlutar, slam, tallolja, flis, spån samt andra restmaterial och biprodukter från skogsindustrins processer,

3. energiskog, energigrödor, spannmål, olivkärnor, nötskal, halm och vass,

4. källsorterat träavfall och träavfall som är utsorterat från blandade avfall, eller

5. biogas, som bildats när organiskt material såsom gödsel, slam från kommunala och industriella reningsverk, hushållsavfall samt avfall från livsmedelsproduktion, restauranger och handeln brutits ned av metanproducerande bakterier under syrefria förhållanden.

*6. animaliska biprodukter kategori 1 och kategori 2.*

Detsamma gäller pellets, briketter, pulver och vätskor, eller andra förädlade former av de biologiska material som anges i 1–4.

Detsamma gäller pellets, briketter, pulver och vätskor, eller andra *för energiutvinning* förädlade former av de biologiska material som anges i 1–4.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2007. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om förhållanden som hänförs till tiden före ikraftträdandet.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2004:99.

# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

Utredningens uppgift i denna del är enligt kommittédirektiven (dir. 2003:96) att genomföra en översyn och utvärdering av lagen (1999:673, LSA) om skatt på avfall. Särskilt skall utredningen beakta vilka effekter avfallsbeskattningen har haft på olika avfallslag och olika former av avfallsbehandlingar samt i vilken mån beskattningen har bidragit till att uppnå de avfallspolitiska målen. Andra åtgärder som beslutats på avfallsområdet t.ex. förbuden mot att deponera utsorterat brännbart och organiskt avfall skall beaktas. Den nuvarande skattenivåns styreffekter skall analyseras. Förslagen skall utformas så att de på mest ändamålsenliga sätt överensstämmer med EG-fördragets regler om statligt stöd. En viktig uppgift är att analysera de olika fall av skattebefrielse som finns i lagen och i förekommande fall föreslå ändringar. Detta kan gälla såväl enskilda undantag eller avdrag som systemets generella uppbyggnad.

Genom tilläggsdirektiv (dir. 2004:153) förlängdes tiden för utredningens uppdrag.

Utredningens direktiv och tilläggsdirektiv återges i sin helhet i *bilaga 1–2* i betänkandet.

## 1.2 Arbetets gång

Utredningsarbetet har bedrivits i form av en enmansutredning. Det har skett i nära samarbete med sakkunniga och experter, som representerar berörda departement, myndigheter, branschorganisationer och företag. Genomgående används därför termerna ”utredningen” och ”vi”.

Utredningsarbetet inleddes i oktober månad 2003 och avslutades i juni månad 2005. Under arbetets gång har utredningen tidigare till

regeringen överlämnat delbetänkandet *en BRASkatt? – beskattning av avfall som förbränns* (SOU 2005:23).

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt vis.

I inledningen till vårt delbetänkande redogör vi särskilt för de kontakter m.m. som förevarit fram till dess att delbetänkandet lämnades. Redogörelsen från delbetänkandet kan nu kompletteras enligt följande.

I översynen av de skattebefrielser som ges i LSA har sekretariatet varit i kontakt med berörda företag, kommuner och branschorganisationer. Dessa har därvid bidragit med material angående de aktuella avfallsslagen. Naturvårdsverket och Skatteverket har bidragit med material och synpunkter utifrån sina verksamhetsfält.

Utredningen i sin helhet har haft fyra sammanträden och ett tvådagarsinternat, vid vilka sakkunniga och experter har deltagit.

IVL Svenska Miljöinstitutet AB har till utredningen redovisat en rapport omfattande bland annat vilka effekter avfallsskatten har haft på olika avfallsslag och avfallsbehandlingsanläggningar. Under framtagandet av denna rapport har en mindre arbetsgrupp inom utredningen sammanträffat med IVL:s företrädare vid två tillfällen.

Studiebesök har gjorts vid Akzo Nobel Surface Chemistry AB:s kalciumkarbidproduktion, KUBAL Kubikenborg Aluminium AB:s produktion av aluminium, Superior Graphite Europe Swedish Bransch Ltd:s produktion av uppkolningsmedel och på GANSCA-deponi AB:s deponi i Sundsvall.

### 1.3 Framställningar

Det har till utredningen kommit in framställningar från såväl intresseorganisationer och företag som myndigheter. Ett par framställningar har dessutom lämnats över till utredningen från regeringen. I den mån utredningen funnit skäl att uttryckligen bemöta dessa framställningar anges detta i respektive avsnitt. Utredningen har tagit del av framställningarna och vägt in synpunkterna tillsammans med övrigt utredningsmaterial. Framställningarna får anses besvarade med detta betänkande.



## 2 Utgångspunkter

### 2.1 Avfallspolitiken

Avfallspolitiken är en viktig del i miljöpolitiken. Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Detta övergripande mål har brutits ner i 15 miljökvalitetsmål som i sin tur brutits ner i strategier och delmål. Avfallspolitiken är främst hänförlig till strategin om *giftfria och resurssnåla kretslopp* samt delmålet *God bebyggd miljö*.

Den svenska avfallspolitiken styrs av de mål och regler som fastställs på EU-nivå. Ett grunddokument för EU:s avfallspolitik är det så kallade ramdirektivet för avfall som kom redan 1975.<sup>1</sup> I ramdirektivet finns bland annat en beskrivning av avfallshierarkin.

Avfallshierarkin är grundläggande för avfallspolitiken, den är ett medel för att hantera avfall i enlighet med strategin om *giftfria och resurssnåla kretslopp*. Avfallshierarkin innebär i första hand att uppkomsten av avfall skall förebyggas och att avfallets farlighet skall minska. Det avfall som ändå uppstår skall återanvändas eller återvinnas genom t.ex. materialåtervinning eller förbränning med energiutvinning. Återvinningsåtgärder rangordnas, varvid materialåtervinning prioriteras framför energiåtervinning när detta efter en helhetsbedömning är miljömässigt motiverat. I sista hand skall avfallet tas om hand på annat sätt, t.ex. genom deponering.

För att nå de övergripande målen har följande delmål satts med betydelse för avfallshanteringen.

- Delmål 4: År 2010 skall uttaget av naturgrus i landet vara högst 12 miljoner ton per år och andelen återanvänt material utgöra minst 15 procent av ballastanvändningen.

---

<sup>1</sup> Rådet direktiv (75/442/EEG) av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, 25.7.1975, s. 39), senast ändrat genom kommissionens beslut (96/350/EG) av den 24 maj 1996 (EGT L 135, 6.6.1996, s. 32).

- Delmål 5: Mängden deponerat avfall exklusive gruvavfall skall minska med minst 50 procent till år 2005 räknat från 1994 års nivå samtidigt som den totala mängden genererat avfall inte ökar.
- Delmål 6: Samtliga avfallsdeponier har senast år 2008 uppnått en enhetlig standard och uppfyller högt ställda miljökrav enligt EU:s beslutade direktiv om deponering av avfall.
- Delmål 9: Senast år 2010 skall minst 35 procent av matavfallet från hushåll, restauranger, storkök och butiker återvinnas genom biologisk behandling. Målet avser källsorterat matavfall till såväl hemkompostering som central behandling.
- Delmål 10: Senast år 2010 skall matavfall och därmed jämförligt avfall från livsmedelsindustrier m.m. återvinnas genom biologisk behandling. Målet avser sådant avfall som förekommer utan att vara blandat med annat avfall och är av en sådan kvalitet att det är lämpligt att efter behandling återföra till växtodling.

## 2.2 Föreslagna förändringar av delmålen

Regeringen har i propositionen *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag* (prop. 2004/05:150) föreslagit följande förändringar av dessa delmål.

Delmål 4 skall inskränkas och enbart stadga att uttaget av naturgrus i landet skall vara högst tolv miljoner ton per år till år 2010. Denna förändring föreslås för att det har varit svårt att följa utvecklingen vad gäller mängden återanvänt material, eftersom begreppet återanvänt material tolkas på olika sätt. Möjligheten att använda återvunnen ballast styrs dessutom av tillgången till material att återvinna inom miljömässigt och ekonomiskt rimliga transportavstånd. Regeringen konstaterar att förutsättningar kommer att skapas för att öka återvinning och återanvändning av ballastmaterial, bland annat genom de riktlinjer som Naturvårdsverket tar fram för bedömning av återanvändbarhet av ballastmaterial från miljösynpunkt.

För att göra målen om avfall mer överskådliga föreslår regeringen att alla delmål till miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* som rör avfall samlas under ett och samma delmål. Delmål 5, 9 och 10 skall därför upphöra att gälla men i stort sett oförändrade infogas i det nya delmålet. Det nya delmålet inleds med följande

övergripande inriktning för avfallshanteringen. ”Den totala mängden genererat avfall skall inte öka och den resurs som avfall utgör skall tas till vara i så hög grad som möjligt samtidigt som påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras.” Regeringen föreslår att fokus i högre grad skall ligga på att minska genereringen av avfall. Det nya i delmålet är att det kompletteras med stadgande om att senast år 2010 skall minst 50 procent av hushållsavfallet återvinnas genom materialåtervinning, inklusive biologisk behandling och att senast år 2015 skall minst 60 procent av fosforföreningarna i avlopp återföras till produktiv mark, varav minst hälften bör återföras till åkermark. Angående materialåtervinning av hushållsavfall skriver regeringen att det ligger väl i linje med den beslutade avfallshierarkin och den svenska avfallspolitiken i stort. Regeringen beskriver att den vidtagit flera åtgärder för att öka materialåtervinningen, bland annat genom att

- främja fastighetsnära insamling av hushållens källsorterade avfall,
- införa investeringsstöd till fastighetsägare av flerbostadshus som inrättar källsorteringsutrymmen,
- besluta utreda möjligheten att ställa krav på fastighetsägare att inrätta utrymmen för källsortering,
- ställa högre krav på servicenivån i samband med insamling av förpackningar och returpapper,
- utrett hur en skatt på avfall som förbränns bör utformas, och
- förbjuda deponering av organiskt avfall.

Regeringen föreslår att delmål 6 skall utgå eftersom det är formulerat så att det uppnås om deponiförordningen följs och lagstiftning förväntas följas.

### 2.3 Styrmedel inom avfallspolitiken

För att nå de uppställda avfallspolitiska målen används styrmedel. Inom avfallsområdet finns bland annat följande styrmedel.

- Miljöbalken
- Avfallsförordningen
- Förordningen om deponering av avfall
- Förordningen om avfallsförbränning
- Förordningar om producentansvar

- Skatt på avfall som deponeras
- Investeringsbidrag (KLIMP)
- Renhållningsavgifter

En utförlig redovisning av flertalet av dessa styrmedel återfinns i avsnitt 4 i utredningens delbetänkande, *en BRASkatt? – beskattning av avfall som förbränns* (SOU 2005:23).

## **2.4 Lagen (1999:673) om skatt på avfall**

### **2.4.1 Inledning**

Skatt på avfall som deponeras infördes den 1 januari 2000 genom lagen (1999:673, LSA) om skatt på avfall. Avfallsskatten omfattar både konventionellt avfall och branschspecifikt avfall från industrin. Avsikten är att skatten skall bidra till att minska mängden avfall som deponeras. Den skall även bidra till att det blir lönsamt att återanvända, återvinna och genom andra metoder behandla eller utnyttja avfall. Ytterligare ett syfte är att skatten bör bidra till att avfallsmängderna på sikt minskar.

### **2.4.2 Kort om lagens uppbyggnad och funktion**

Skatten tas ut på avfall som förs in till en avfallsanläggning. För att en avfallsanläggning skall vara skattepliktig krävs att farligt avfall eller annat avfall till en mängd av mer än 50 ton per år deponeras, dvs. slutligt förvaras, eller förvaras där under längre tid än tre år. Även industrianläggningar kan vara skattepliktiga, under i princip samma förutsättningar. Vissa slag av avfallsanläggningar har dock undantagits från skatteplikt. Det är den som bedriver verksamheten på avfallsanläggningen som är skattskyldig. Skatten tas ut efter en nettodeponimetod. Detta innebär att skatt tas ut för i huvudsak allt avfall som förs in till en skattepliktig avfallsanläggning. Undantag från skatteplikt gäller dock för särskilt angivna avfall, material och behandlingsmetoder, exempelvis kompostering. Vidare medges avdrag för skatt på bland annat avfall som förs ut från anläggningen. Avdraget görs i deklarationen men förutsätter alltså att detta avfall tidigare har tagits upp till beskattning. Förfarandet regleras av skattebetalningslagen (1997:483), dock med det undantaget att redovisningsperioden är kalenderkvartal.

### 2.4.3 Gjorda utvärderingar av deponiskatten

#### Naturvårdsverkets utvärdering av deponiskatten

Naturvårdsverket har gjort en utvärdering av avfallsskatten som redovisades i maj 2001 i rapporten<sup>2</sup> *Deponiskatten – tidiga effekter av ett styrmedel*. Utvärderingen var en del av Naturvårdsverkets arbete med att följa upp och utvärdera miljöpolitiska styrmedel. Analysen begränsades till hushållsavfall, med utblickar mot annat avfall. Sammanfattningsvis fann Naturvårdsverket att deponiskatten hade skapat incitament att minska deponeringen av hushållsavfall och öka förbränning, materialåtervinning och kompostering. Brister i tillgänglig statistik, bland annat till följd av att utvärderingen gjordes redan det första året som deponiskatten varit i kraft, förhindrade en kvantifiering av effekterna på nationell nivå.

För att exemplifiera olika aktörers resonemang och agerande till följd av deponiskatten genomfördes sex intervjuer med aktörer inom avfallsområdet. De intervjuade personerna ansåg att deponiskatten haft effekt, och det redan innan den infördes. Att kvantifiera effekterna av deponiskatten bedömdes dock som nästan omöjligt eftersom mycket annat har hänt inom avfallsområdet samtidigt, bland annat EG-direktiv som deponering av avfall, förbränningsdirektivet, kommande förbud om deponering av utsorterat brännbart och organiskt avfall, ny lagstiftning (miljöbalken) och Naturvårdsverkets Aktionsplan Avfall.<sup>3</sup> Vidare framgår följande av utvärderingen. För hushållsavfall väntades detta leda till ökad efterfrågan på förbränning och kompostering samt till förbättrad materialåtervinning. Skatten har också ökat intresset för att ta hand om förbränningsaskor, att göra bränsle av visst avfall samt att anlägga så kallade tekniska konstruktioner. Dessa exempel avser dock inte hushållsavfall. Tillsammans med andra energi-producenter har Uppsala Energi nyligen startat en verksamhet inom Energiaskor AB som ägs av ett tiotal kommunala energibolag. Syftet med verksamheten är att bolaget skall hjälpa till med att hitta avsättning för askorna så att de kommer till nytta. En åtgärd som delvis motiverats av deponiskatten är Ragn-Sells arbete med att framställa bränsle av pappers-, plast- och träavfall från industrin, ett bränsle som kan eldas i vanliga förbränningsanläggningar. Om

<sup>2</sup> Naturvårdsverkets rapport 5151, *Deponiskatten – tidiga effekter av ett styrmedel*, maj 2001.

<sup>3</sup> Naturvårdsverkets rapport 4601, *Aktionsplan avfall*, 1996.

avfallet används till olika tekniska konstruktioner såsom bullervallar, etc. tas ingen deponiskatt ut. Mängden sådana konstruktioner sägs ha ökat till följd av deponiskatten. På deponierna har mängden schaktmassor med betong och tegel minskat. Deponiskatten skapar incitament till förändringar. Det kan som nämnts handla om ”återvinning och förbränning” men också om ändrade konsumtionsvanor för hushållen, kompostering etc. På så vis stimulerar deponiskatten även till teknikutveckling och till en marknad för alternativa lösningar. Det är också möjligt att den ger negativa effekter i form av olaglig dumpning etc.

### Skatt på avfall i dag – och i framtiden

Regeringen tillsatte år 2001 en särskild utredare med uppdrag att bland annat göra en utvärdering av hur systemet med avfallsbeskattningen fungerar. Han redovisade sitt uppdrag i betänkandet *Skatt på avfall idag – och i framtiden* (SOU 2002:9). Utredaren fann att avfallsskatten i huvudsak fungerade på det sätt som förväntades då beslutet om dess införande togs av riksdagen 1999. Han konstaterade vidare att avfallsskatten bidragit till att minska deponeringen av avfall och angav följande. Ett år efter skattens införande var minskningen cirka 300 kton eller cirka sex procent av den avfallsmängd som tillfördes skattepliktiga deponier året före skattens införande. Samtidigt har materialåtervinning och energiutvinning från avfall ökat. Avfallsskatten har ökat kostnaden för deponering och därigenom har annan avfallsbehandling i högre grad blivit ekonomiskt motiverad. Eftersom avfallsskatten är viktbaserad, har den medfört att deponeringen särskilt minskat av tunga material som kan användas till utfyllnader och konstruktionsmaterial. Tillsammans med energibeskattningen har avfallsskatten medfört att mottagningsavgifterna för avfall till avfallsförbränning generellt sett kan hållas på en lägre nivå än motsvarande avgifter för deponering. Utbyggnaden av fjärrvärmenät gör det möjligt att få avsättning för praktiskt taget all värme som uppkommer vid avfallsförbränning. Energibeskattningen av fossila bränslen medför indirekt att värmeintäkterna för värmeleveranser från avfallsförbränning är högre än vad som annars hade varit fallet. De höga värmeintäkterna utgör samtidigt ett viktigt skäl till att avfallsförbränning har kunnat byggas ut i stor omfattning, eftersom anläggningskostnaden är hög.

Energibeskattningen påverkar inte i motsvarande grad intäkterna från andra behandlingsformer för avfall. Energi- och avfallsbeskattningen ger tillsammans incitament till att utnyttja befintlig förbränningskapacitet och även till att investera i ny. Det har dock förlupit allt för kort tid för att ny förbränningskapacitet ska ha byggts ut som en följd av avfallsskatten.

Utredaren fann att det är osäkert om avfallsskatten medfört att den totala uppkomna mängden avfall påverkats och angav följande. Den totala mängden avfall synes i första hand bero på den allmänna ekonomiska utvecklingen. Det kan dock konstateras att den mängd hushållsavfall som går till deponering, förbränning eller biologisk behandling, i stort sett varit oförändrad under de senaste fem åren. Samtidigt har materialåtervinningen ökat. En rad andra styrmedel i avfallspolitiken verkar i samma riktning som avfallsskatten. Den totala minskningen av deponering och även den totala ökningen av energiutvinning och materialåtervinning från avfall, är därför större än den effekt som kan tillskrivas avfallsskatten. Deponeringsförbudet för utsorterat brännbart avfall som gäller från den 1 januari 2002, har stor betydelse för de investeringar i utbyggd förbränningskapacitet som nu görs. Det gäller också för biologisk behandling som ofta fått ekonomiskt stöd genom de lokala investeringsprogrammen. Avfallsskatten understödjer deponeringsförbudet och minskar risken för varaktig dispensgivning för deponering av brännbart avfall. Det kan förväntas att avfallsskatten har en stödjande effekt även för det deponeringsförbud för organiskt avfall som införs den 1 januari 2005.

Utredaren ansåg att det fanns skäl att närmare pröva frågan om förhöjd skatt på avfall som deponeras på dispens från deponeringsförbuden för utsorterat brännbart och organiskt avfall. Vid ett eventuellt införande av en skatt på avfall som förbränns ansåg utredaren att nivån på dagens avfallsskatt bör ses över, för att undvika en situation där avfallsskattesystemet samlat styr i en icke önskad riktning.

## 2.5 Utredningens förslag om en skatt på avfall som förbränns

Utredningen har i delbetänkandet *en BRASkatt? – beskattning av avfall som förbränns* (SOU 2005:23) föreslagit att en skatt på avfall som förbränns bör utformas genom att avfallets fossila innehåll av kol skall infogas såsom ett skattepliktigt bränsle i lagen (1994:1776) om skatt på energi. Utredningen har vid en helhetsbedömning ansett det lämpligt att införa en sådan skatt. Förslaget har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

## 2.6 Skatt på naturgrus

Lagen (1995:1667) om skatt på uttag av naturgrus trädde i kraft den 1 juli 1996. Sedan den 1 januari 2003 är skattesatsen 10 kronor per ton. Syftet med lagen är att öka hushållningen av naturligt förekommande grus och sand.

Lagen avser bland annat att ge ekonomiskt incitament att använda avfall i stället för naturgrus när det är möjligt. Naturgrus är en icke förnybar naturresurs, som används i stor utsträckning för sådana ändamål där, från naturvårds- och naturresurssynpunkt men även tekniska synpunkter, lämpligare material står till buds. Skatten har till syfte att påskynda övergången från naturgrus till alternativa material. En avgörande faktor för att naturgruset står för så stor del av ballastproduktionen är kostnadsskäl. En skatt på naturgrus som minskar prisskillnaden bör därför styra konsumenterna till att använda annat material än naturgrus för sådana ändamål där det är möjligt.

## 2.7 Deponiförordningen

Genom förordningen (2001:512) om deponering av avfall som trädde i kraft i juli 2001 har Sverige införlivat EG-direktivet om deponering av avfall (1999/31/EG)<sup>4</sup> i svensk lagstiftning. Syftet med förordningen är att förebygga och minska de negativa effekterna av deponering av avfall särskilt när det gäller förorening av ytvatten, grundvatten, mark och luft.

---

<sup>4</sup> Rådets direktiv (1999/31/EG) av den 26 april 1999 om deponering av avfall (EGT L182, 16.7.1999, s. 1).



Förordningen innebär att kraven på hur en deponering skall gå till skärps. Varje deponi skall klassificeras som en deponi för farligt avfall, deponi för icke-farligt avfall eller deponi för inert avfall. Kraven gäller för nya deponier. Befintliga deponier skall antingen anpassas eller avslutas så snart som möjligt. Varje befintlig deponi som anpassas skall uppfylla kraven senast utgången av år 2008.

Naturvårdsverket har utfärdat föreskrifter om deponering, kriterier och förfaranden vid mottagning av avfall vid anläggningar för deponering av avfall (NFS 2004:10). Föreskrifterna ställer bland annat krav på att allt avfall som skall deponeras skall vara karakteriserat.

## 2.8 Deponiförbuden

Förbuden mot deponering av vissa avfallsslag finns i förordningen om deponering av avfall. Förbudet mot deponering av utsorterat brännbart avfall gäller fr.o.m. den 1 januari 2002 och förbudet mot deponering av organiskt avfall gäller fr.o.m. den 1 januari 2005.

Naturvårdsverket har gett ut föreskrifter om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall (NFS 2004:04) genom dessa stadgas att kommunerna har skyldighet att se till att varje hushåll ges möjlighet att sortera ut farligt avfall och obrännbart avfall. Vidare ges följande undantag från förbuden att deponera utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall.

1. Bottenaska och flygaska samt rökgasreningsslam som innehåller mindre än 18 viktprocent TOC räknat på torr vikt och bestämd enligt 14 §.
2. Komposterat slam från rening av avloppsvatten.
3. Grönlutslam från återvinning av kokvätska.
4. Animaliskt avfall som enligt andra föreskrifter får grävas ned.
5. Övrigt avfall med homogen sammansättning som innehåller mindre än 10 viktprocent TOC räknat på torr vikt och bestämd enligt 14 §.
6. Avfall med heterogen sammansättning som innehåller mindre än 10 volymprocent brännbart avfall.

Därutöver undantas avfall vars fysiska eller kemiska egenskaper efter behandling är sådana att avfallet inte bör återvinnas eller bortskaffas på annat sätt än genom deponering. Den som avser att

deponera sådant avfall skall enligt föreskrifterna samråda med tillsynsmyndigheten för deponien innan avfallet deponeras.

Av de nämnda undantagen från deponiförbuden är grönlutslam enligt punkten 3 även undantaget från skatt på avfall. Någon generell skattebefrielse gäller emellertid inte för de redovisade undantagen.

I föreskrifterna anges också kriterierna för när dispens från förbuden kan ges. Dispens från förbuden kan ges vid *kapacitetsbrist* eller om det finns *särskilda skäl*. Dispens för deponering av hushållsavfall på grund av kapacitetsbrist söks av kommunen och får medges endast om denna bland annat visat att det på grund av kapacitetsbrist i regionen finns behov av deponering av sådant avfall, redovisat att ändamålsenliga åtgärder vidtagits eller kommer att vidtas för att dispensdeponeringen kommer att upphöra och redovisat de åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas för att minska utsläppen av växthusgaser från det avfall som deponeras på dispens. Samma krav gäller för den verksamhetsutövare som söker dispens för att deponera annat avfall än hushållsavfall. Den sistnämnda måste dock även förbinda sig att informera den som lämnar brännbart avfall och organiskt avfall för deponering om att andra behandlingsmetoder skall väljas i första hand. Dispens på grund av kapacitetsbrist ges för ett år.

### 2.8.1 Naturvårdsverkets uppföljningar

Naturvårdsverket redovisar årligen hur dispensförfarandet fungerar. Nedan redogörs kortfattat för de resultat som uppföljningarna avseende åren 2002–2005 visar.

Av uppföljningen år 2002<sup>5</sup> framgår att prognoser, utifrån en enkätförfrågan till länsstyrelserna, visar att deponeringsförbudet för brännbart avfall till största delen kommer att vara genomfört någon gång under 2004–2006. Osäkerheten beror på om eller hur mycket avfallsmängderna kommer att öka samt i vilken takt och utsträckning som planer på ny kapacitet för förbränning och biologisk behandling realiserar. Den totala mängd brännbart avfall som länsstyrelserna hade medgett eller planerat att medge dispens för att deponera var ungefär 1,6 miljoner ton. Enkätsvaren visade också att det skiljde avsevärt mellan länen hur snabbt deponeringen av utsorterat brännbart avfall kunde komma att minska.

---

<sup>5</sup> Naturvårdsverket, *Uppföljning av deponeringsförbuden*, dnr 641-594-02, juni 2002.

Utbyggnaden av återvinningskapacitet planerades ojämnt mellan länen och regional samverkan var därför viktig för att minska deponeringen i hela landet. I vissa regioner förväntades förbränningskapaciteten att bli större än den uppkomna mängden avfall i regionen. I utredningen framkom vidare att länsstyrelserna hade en positiv uppfattning om dispensförfarandet och att de flesta ansåg att prövningen av dispenserna hade stor effekt i att påskynda och säkerställa att beslut om ökad återvinningskapacitet fattades.

Uppföljningen år 2003<sup>6</sup> visar att det då fanns ett stort antal planer på ny kapacitet för avfallsförbränning. De planer som var beslutade skulle enligt en konsultutredning innebära en ökning med 1,6 miljoner ton av den befintliga kapaciteten år 2002 på 2,7 miljoner ton. Därtill fanns planer på ytterligare förbränningskapacitet om 1,1 miljoner ton som inte var beslutade. En kraftig ökning av den biologiska behandlingen planerades också, men den utgjorde en relativt liten del av den dåvarande kapacitetsbristen. För biologisk behandling förväntades den totala kapaciteten öka från 0,4 miljoner ton till 0,6 miljoner ton till år 2005. Behovet av att deponera utsorterat brännbart avfall minskade kontinuerligt. Den totala mängd utsorterat brännbart avfall som länsstyrelsen hade medgivit dispens för minskade från 1,6 miljoner ton för år 2002 till 1,3 miljoner ton för år 2003. Naturvårdsverket gjorde bedömningen att den utökning av avfallsförbränning som då var beslutad samt den planerade utbyggnaden av biologisk behandling skulle innebära att deponeringsförbudet för utsorterat brännbart avfall skulle kunna efterlevas. Verket delade länsstyrelsernas bedömning att de flesta län skulle kunna efterleva förbudet till år 2005–2006 och anförde att dispens från deponeringsförbuden på grund av kapacitetsbrist endast bör tillåtas under en övergångsperiod samt att verket överväger att senare införa ett slutdatum för den nuvarande möjligheten till dispens.

I uppföljningen år 2004<sup>7</sup> anfördes att mängden brännbart avfall som deponeras på dispens fortsätter att minska. För år 2004 hade länsstyrelserna (i maj 2004) gett dispens för cirka 380 000 ton utsorterat brännbart avfall, varav 174 000 ton hushållsavfall och 204 000 ton annat avfall. Detta konstaterades vara en kraftfull minskning jämfört med året innan. Det är framförallt dispensmängderna för annat avfall än hushållsavfall som hade minskat. Flera länsstyrelser hade inte meddelat några dispenser för

<sup>6</sup> Naturvårdsverkets rapport 5298, *Uppföljning av deponeringsförbuden*, juni 2003.

<sup>7</sup> Naturvårdsverkets rapport 5383, *Uppföljning av deponeringsförbuden*, juni 2004.

utsorterat brännbart avfall för år 2004, vilket visar att förbudet att deponera utsorterat brännbart avfall hade börjat slå igenom på allvar.

Naturvårdsverket har sammanställt uppgifterna för år 2005 och dispensererna för utsorterat brännbart avfall år 2004 var mer än vad som framgick av utvärderingen för 2004. Därvid har dispenser för 71 000 ton hushållsavfall och 343 000 ton övrigt avfall beviljats för år 2005. Dispenser för organiskt avfall har avseende år 2005 beviljats för 13 452 ton hushållsavfall och 219 248 ton övrigt avfall.

**Tabell 2.1 Beviljade dispenser för utsorterat brännbart avfall under åren 2002–2005**

År	Hushållsavfall	Övrigt avfall	Totalt
2002	599 000	993 000	1 592 000
2003	535 000	939 000	1 475 000
2004	199 000	287 000	486 000
2005	71 000	343 000	414 000

Källa: Naturvårdsverket.

**Tabell 2.2 Beviljade dispenser för organiskt avfall år 2005**

År	Hushållsavfall	Övrigt avfall	Totalt
2005	13 452	219 248	232 700

Källa: Naturvårdsverket.

## 2.9 Skatt på deponering i några europeiska länder

Skatt på avfall som deponeras finns i de flesta europeiska länder. Denna kombineras i många fall med olika deponiförbud. Nedan följer en kort beskrivning av våra grannländers deponiskatt.<sup>8</sup> Att märka är att Tyskland inte har någon skatt på avfall som deponeras, däremot infördes nyligen ett förbud mot deponering av organiskt avfall.

Danmark har haft en skatt på avfall som deponeras sedan år 1987. Syftet är att reducera mängden avfall som deponeras och att ge företagen incitament att producera mindre mängd avfall. Farligt

<sup>8</sup> Använda växelkurser per den 1 oktober 2004: 1 euro = 9,0288 SEK (7,4404 DKK och 8,328 NOK) (EUT C 245,2.10.2004 s. 2).

avfall och förorenade jordar beskattas inte. Skattesatsen är 455 SEK (375 DKK) per ton avfall.

Norges skatt på avfall som deponeras har till syfte att sätta pris på miljökostnaderna och därmed ge incitament till att minska mängden avfall som deponeras. Skattesatsen är 443 SEK (409 NOK) per ton för avfall som lämnas till anläggning som uppfyller kraven på sido- och bottenfästning samt 578 SEK (533 NOK) per ton avfall som lämnas till annan anläggning. Farligt avfall, förorenad jord- och lösa massor (om de förorenats före den 1 januari 1999), jord till slut- täckning av deponier och icke organiskt material som läggs på särskild plats är skattebefriade.

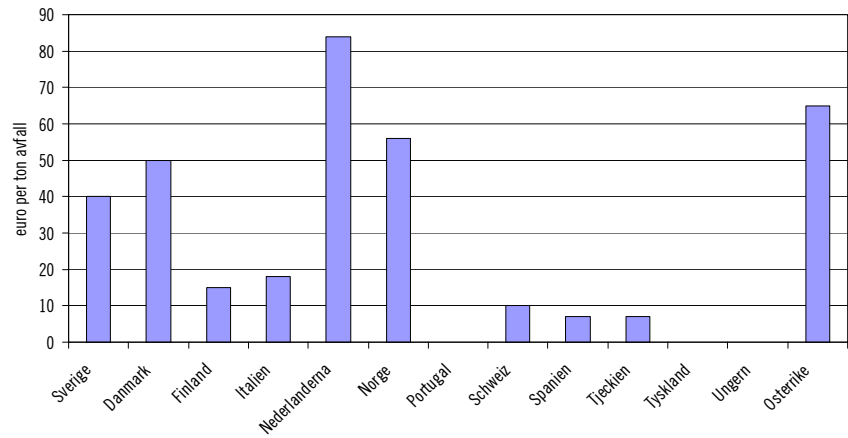
Finland har sedan år 1996 en skatt på avfall som deponeras. Skattesatsen är 271 SEK (30 euro) per ton avfall. Skatt betalas för avfall som deponeras på en kommunal deponi, eller en deponi som tar emot kommunalt avfall. Industrins egna deponier omfattas således inte av skatten.

I Flandern i Belgien är skattenivån 529 SEK (58,60 euro) per ton avfall som deponeras. Asbesthaltigt och inert avfall har en lägre skattesats.

I Vallonien i Belgien är skattenivån 316 SEK (35 euro) per ton kommunalt och industriellt avfall som deponeras och 34 kronor (3,75 euro) per ton inert avfall som deponeras.

Nederländerna har den högsta deponiskatten i Europa. Skattesatsen för brännbart avfall är 758 SEK (84 euro) per < 1 100 kg/m<sup>3</sup> och 117 SEK (13 euro) per > 1 100 kg/m<sup>3</sup>. Figuren nedan visar skattenivåerna i några olika europeiska länder.

**Figur 2.1 Skatt på deponering av avfall i några olika europeiska länder år 2004\***



\* Figuren visar medelnivåer för blandat avfall, för ett flertal länder varierar skatten beroende på vilken typ av avfall som behandlas.

Källa: Profu.

## 3 Lagens allmänna uppbyggnad och funktion m.m.

### 3.1 Inledning

Detta avsnitt syftar till att ge en kort redogörelse för hur lagen (1999:673, LSA) om skatt på avfall är uppbyggd och hur den fungerar samt redovisa vissa aktuella fakta kring skatten. Avsikten är att ge en introduktion till den utvärdering av lagens styreffekter som följer i avsnitt 5 och till den översyn i övrigt av lagen som sker i avsnitten 6–10.

#### 3.1.1 Allmänt om lagen och dess tillkomst m.m.

Skatt på avfall som deponeras infördes den 1 januari 2000 genom LSA. Avfallsskatten omfattar både konventionellt avfall och branschspecifikt avfall från industrin. Avsikten är att skatten skall bidra till att minska mängden avfall som deponeras. Den skall även bidra till att det blir lönsamt att återanvända, återvinna och genom andra metoder behandla eller utnyttja avfall.

LSA bygger på de förslag som lämnades av Deponiskatteutredningen i betänkandet *Skatt på avfall* (SOU 1996:139).<sup>1</sup> Förslagen behandlades vidare i propositionen *Lag om skatt på avfall* (1998/99:84) och tillstyrktes av riksdagen (bet. 1998/99:SkU20, rskr. 1998/99:258). Med anledning av förslagen i propositionen begärde riksdagen att regeringen skulle återkomma med förslag syftande till att cesiumhaltiga askor undantas från avfallsskatt. Ett sådant förslag har genomförts. Dessutom begärde riksdagen att regeringen skyndsamt skulle återkomma till riksdagen med förslag med syfte att stimulera användningen av deponigas för energiutvinning. Av propositionen *Vissa punktskattefrågor, m.m.*

---

<sup>1</sup> Före Deponiskatteutredningen har ett flertal utredningar behandlat frågan om en avfallsskatt. En sammanfattning av tidigare utredningsinsatser på området finns i betänkandet *Skatt på avfall idag – och i framtiden* (SOU 2002:9), s. 255 ff.

(prop. 2001/02:29), s. 28 framgår att regeringen bedömer att detta önskemål har tillgodosetts genom införandet av förordningen (2001:512) om deponering av avfall.

Efter det att LSA trätt i kraft har undantag införts för avfall som avvattnas, renas under förutsättning av avfallet är flytande och för flytande avfall som inom en anläggning är avsett att behandlas i vassbädd. Dessa ändringar trädde i kraft den 1 januari 2001, med retroaktiv tillämpning från den 1 januari 2000 (prop. 2000/01:31). Rätt att göra avdrag har införts för skatt på vatten eller stabiliserande ämnen som utanför anläggningen tillsatts till aska samt för slam från rening av rökgaser vid framställning även av återvinningsbaserad aluminium. Dessa ändringar trädde i kraft den 1 januari 2002 (prop. 2001/02:29). Från och med den 1 januari 2003 infördes en rätt till direktavdrag för visst avfall avsett att användas för sluttäckning (prop. 2002/03:1).

Skattesatsen uppgick inledningsvis till 250 kronor per ton avfall. Den har därefter, den 1 januari 2002, höjts till 288 kronor per ton avfall och uppgår från och med den 1 januari 2003 till nuvarande 370 kronor per ton avfall (se avsnitt 3.6) nedan.

### 3.1.2 Lagens uppbyggnad och funktion

Skatten tas ut på avfall som *förs in* till en avfallsanläggning. För att en avfallsanläggning skall vara skattepliktig krävs att farligt avfall eller annat avfall till en mängd av mer än 50 ton per år deponeras, dvs. slutligt förvaras, eller förvaras där under längre tid än tre år. Även industrialanläggningar kan vara skattepliktiga, under i princip samma förutsättningar. För dessa anläggningar gäller dock att skatten tas ut på avfall som *uppkommer* inom anläggningen. Vissa slag av avfallsanläggningar har dock undantagits från skatteplikt (3 § LSA).

Det är den som bedriver verksamheten på avfallsanläggningen som är skattskyldig. Skatten omfattar såväl konventionellt avfall – dvs. avfall som består av uttjänta produkter, varor, förpackningar o.dyl. – som industrins branschspecifika avfall. Skatten tas ut efter en s.k. nettodeponimetod, vilken medför att skatt tas ut för i huvudsak allt avfall som förs in till en skattepliktig avfallsanläggning. För industrialanläggningar gäller dock att skatten tas ut för det avfall som uppkommer. Undantag från skatteplikt gäller för i 6 § LSA särskilt angivna avfall, material och behandlingsmetoder,



exempelvis kompostering. Vidare medges enligt bestämmelserna i 10–11 §§ LSA avdrag för skatt på bland annat avfall som förs ut från anläggningen samt för olika konventionella och branschspecifika avfall. Avdraget görs i deklarationen, men förutsätter alltså att detta avfall tidigare har tagits upp till beskattning. I figur 3.1 nedan ges en översiktlig illustration av LSA och dess funktion.

**Figur 3.1 Lagens struktur**

<p><i>Vem betalar skatten?</i>  <b>7 §</b> Skattskyldig är den som bedriver verksamhet på en skattepliktig anläggning enligt <b>1 §</b></p>	
<p><i>För vad betalas skatten?</i>  <b>1, 2 och 4 §§</b> Skatt betalas med 370 kr/ton avfall eller annat material som förs in till eller uppkommer vid en skattepliktig anläggning.</p>	<p><i>Hur betalas skatten?</i>  <b>5, 8 och 9 §§</b> Skatten tas ut på grundval av vägning och betalas då avfallet förs in eller uppkommer på en skattepliktig anläggning. Skatten deklarerar och redovisas var tredje månad.</p>
<p><i>Befrielse från skatten?</i>  <b>3 §</b> Undantag från skatteplikt för vissa anläggningar  <b>6 §</b> Undantag från skatteplikt för vissa behandlingsformer m.m.  <b>10 §</b> Avdrag i skattedeklarationen för skatt på vissa behandlingsformer  <b>11 §</b> Avdrag i skattedeklarationen för skatt på vissa avfallsslag</p>	

### 3.2 Skattepliktig anläggning och skattskyldighet

(1, 2 och 7 §§ LSA)

Det finns två typer av skattepliktiga anläggningar dels *konventionella avfallsanläggningar* (1 § första stycket LSA) dels anläggningar där huvudsakligen annan verksamhet än avfallshantering bedrivs, s.k. *industriellanläggningar* (1 § andra stycket LSA).

Begreppet avfallsanläggning bör enligt uttalanden i lagens förarbeten ges en vid innebörd och omfatta varje plats där någon form av hantering av avfall sker (se prop. 1998/99:84, s. 26). Detta

innebär, när det gäller skattepliktiga anläggningar enligt 1 § första stycket LSA, att i princip allt som förs in (genom grindarna) till en skattepliktig avfallsanläggning skall tas upp till beskattning oavsett om det rör sig om något som definitionsmässigt är att anse som avfall eller inte. Material som köps in, t.ex. bentonit eller naturgrus, för att användas till sluttäckning är skattepliktigt vid införseln. Även avfall som förs in för tillfällig förvaring s.k. mellanlagring, t.ex. glas, burkar, papper, batterier, vitvaror, däck etc., beskattas vid införseln. Avdrag får göras efterhand som avfallet används eller förs ut från anläggningen och skatten belastar slutligen endast det som deponeras på anläggningen (jfr avsnitt 3.4 nedan om nettodeponimetoden). Skatten har sannolikt inneburit en snabbare genomströmning och ett incitament till ökad återanvändning av avfallet.

Vid en s.k. industrianläggning är allt avfall som uppkommer inom anläggningen föremål för beskattning. Vid en sådan anläggning anses avfall uppkomma när avfallet inte längre är under process. Avfall uppkommer således normalt när det placeras på en särskild plats inom anläggningen för att där deponeras.

Skattskyldig är den som bedriver verksamhet på en skattepliktig anläggning (7 § LSA). Den 31 december 2004 fanns det totalt 240 skattepliktiga anläggningar, varav 62 var industrianläggningar.

### **3.3 Skattskyldighetens inträde**

#### **(8 § LSA)**

Skattskyldigheten för konventionella avfallsanläggningar inträder när avfall (och annat material) förs in till en skattepliktig anläggning.

För industrianläggningar inträder skattskyldigheten när avfallet uppkommer.

Avfall som är avsett att genomgå vissa särskilt angivna behandlingsmetoder är undantagna från beskattning (6 § tredje stycket LSA). Skatt skall dock tas ut för rester som uppstår efter genomförd behandling. I dessa fall inträder skattskyldigheten när behandlingen har slutförts.

## 3.4 Skattemetod

### 3.4.1 Nettodeponimetoden – bakgrund

Syftet med avfallsskatten är att den skall belasta avfall som deponeras och härigenom vara ett verksamt ekonomiskt styrmedel för att bidra till en minskning av den mängd avfall som förs till deponering. För att skatten skall träffa det avfall som deponeras används i LSA *nettodeponimetoden*. Det är alltså det regelsystem som skall styra hur skatten beräknas och redovisas. I det lagstiftningsarbete som föregick LSA diskuterades även en annan metod, benämnd *slutdeponimetoden*. Båda dessa metoder medför att skatten endast tas ut för deponering, men sättet att åstadkomma detta resultat varierar beroende på val av skattemetod.

Den valda metoden, nettodeponimetoden, bygger på att skatten tas ut som en nettodeponiskatt och innebär i princip att allt avfall som förs till en skattepliktig anläggning beskattas. Skattskyldigheten inträder vid den tidpunkt då avfallet förs in till anläggningen. För avfall som förs ut från anläggningen medges avdrag i deklarationen. Enligt denna metod skall beskattning således ske av den mängd avfall som utgör skillnaden mellan det som förs in och det som förs ut från anläggningen.

Utgångspunkten för slutdeponimetoden är att *enbart* avfall som deponeras beskattas. Skattskyldigheten inträder alltså då avfallet deponeras på en särskilt avgränsad yta inom anläggningen. Avfall som komposteras eller behandlas på annat sätt inom anläggningen blir inte föremål för beskattningsåtgärder. Detsamma gäller avfall som sorteras inom anläggningen och sedan förs ut från den. Någon återbetalning medges inte av skatt för avfall som i ett senare skede kan komma att transporteras ut från den yta där det lagts för deponering.

Som skäl för valet av nettodeponimetoden anförde regeringen bland annat att rent principiella skäl talade för ett beskattningsförfarande, som innebär att systemet endast omfattar avfall som bortskaffas genom deponering, dvs. ett slutdeponisystem. Modellen med ett sådant system befarades dock enligt regeringen medföra ett flertal svårlösliga problem. Det krävs bland annat att det finns en av beskattningsmyndigheten godkänd avgränsning av en väldefinierad yta på vilken deponering skall ske. Det fordrar vidare att all annan hantering än deponering inom avfallsanläggningen sker utanför deponiytan. Detta leder till att ytor som är

väl lämpade för t.ex. efterkompostering, nedbrytning av oljeskadade jordmassor, balning av avfall för vidare befordran till värmeverk m.fl. aktiviteter, inte kan användas för sådana ändamål eftersom skatten kommer att belasta även sådan hantering. Vidare måste en tidsgräns bestämmas för hur länge ett skattefritt avfall skall få lagras inom ett upplagsområde innan det från skattesynpunkt skall betraktas som skattepliktig deponering av avfall.

En slutdeponiskatt skulle vidare enligt regeringen medföra omedelbara praktiska konsekvenser för de skattskyldiga i form av iordningställande av slutdeponiytor, uppmätning av dessa och utveckling av redovisningssystem som kan godtas från skattekontrollsynpunkt. Från beskattningsmyndighetens sida skulle dessutom krävas en omfattande kontroll, framförallt vad avser förekomsten av mellanlager. Det måste härvid anses vara förenat med stora problem att få till stånd en så tillfredsställande kontroll, att det med säkerhet kan avgöras hur länge ett visst avfall har lagrats. Eftersom slutdeponimetoden inte medger återbetalning av skatten för avfall som i framtiden kan komma att föras ut från deponiytan, ger den inte heller något incitament för ökad materialutvinning genom nya tekniker o.dyl. Med hänsyn till de ovan redovisade nackdelarna med slutdeponiskattmodellen bedömde regeringen att en nettodeponiskattmodell var att föredra. Denna modell bedömdes också vara administrativt enkel.

För att undvika vissa negativa konsekvenser med netto-deponimetoden kompletterades den med uttrycklig skattebefrielse för vissa behandlingsformer (jfr prop. 1998/99:84, s. 37).

### 3.4.2 Nettodeponimetoden– hur har den fungerat?

Utredningen har inhämtat från Skatteverket hur nettodeponimetoden har fungerat i praktiken. Skatteverket gör därvid bedömningen att skattemetoden, efter viss tid av inkörning och anpassning hos de olika aktörerna, nu fungerar bra och att det inte finns anledning att i denna del ändra inriktning på beskattningen.

Svenska Renhållningsverksföreningen (RVF) och Sveriges Kommuner och Landsting å sin sida vitsordar i och för sig att den praktiska tillämpningen av nettodeponimetoden fungerar bra. Man menar ändå att det finns anledning att styra över mot en slutskattemetod där skatten endast tas ut på det avfall som slutligt deponeras. Skälet härför är att skattekonstruktionen medför

ränteförluster för avfall och material som ingår i lager vid slutet av varje redovisningsperiod. Dessutom uppkommer administrativt merarbete. RVF har inkommit med en skrivelse som närmare behandlar hur LSA bör förändras i nu nämnda hänseenden. Denna behandlas i avsnitt 5.6

Valet av skattemetod är en central del av en skattelags funktion och som sådan mycket viktig för effektiviteten i beskattningen. Skatteverket, och även RVF och Sveriges Kommuner och Landsting, har anfört att skattemetoden fungerar väl i den praktiska tillämpningen. De skäl som anförts för byte av skattemetod har i sig inte något med tillämpningen att göra utan följer snarare av dess funktion. Det är likväl viktigt att beakta att konsekvenserna inte blir orimliga för de aktörer som har att tillämpa nettodeponimetoden. Utredningens närmare överväganden kring ett eventuellt behov av att i någon mån justera skattemetoden redovisas i avsnitt 5.6.

### 3.5 Beskattningsförfarandet

#### (9 § LSA)

Bestämmelserna i skattebetalningslagen (1997:483, SBL) om förfarandet vid beskattning gäller för avfallsskatt liksom för övriga punktskatter. Detta innebär bland annat att de som är skattskyldiga för avfallsskatt skall vara registrerade hos Skatteverket enligt 3 kap. 1 § första stycket 7 j) SBL. Till skillnad mot vad som gäller för övriga punktskatter är redovisningsperioden för avfallsskatt kalenderkvartal (9 § LSA).<sup>2</sup> För en skattskyldig som beräknas redovisa avfallsskatt med ett nettobelopp om högst 20 000 kronor för beskattningsåret kan Skatteverket dock medge att redovisningsperioden skall vara helt beskattningsår (10 kap. 16 a § SBL). Enligt Skatteverket redovisar cirka 15 (av totalt 240) skattskyldiga avfallsskatten för ett helt beskattningsår i taget.

Under utredningsarbetet har en del felaktigheter uppdagats i själva deklarationsförfarandet. Det har i huvudsak rört sig om att olika avdrag enligt 11 § första stycket LSA angivits i fel rutor på deklarationsblanketterna. I sammanhanget får dessa felaktigheter dock anses vara av smärre karaktär. Såvitt utredningen kan överblicka och genom de kontakter som förevarit med såväl

---

<sup>2</sup> Flertalet övriga punktskatter redovisas normalt månatligen.

Skatteverket som berörda branschföreningar finns det i dag inte några bärande invändningar mot förfarandereglererna.

### 3.6 Skattenivå och fastställande av skatten

#### (4 och 5 §§ LSA)

När LSA infördes sattes skattesatsen inledningsvis till 250 kronor per ton avfall. Skattesatsen har därefter höjts vid två tillfällen (se tabell 3.1. nedan) och uppgår nu till 370 kronor per ton (4 § LSA).

Vid bestämmande av skattesatsen anförde regeringen i propositionen 1998/99:84, s. 42 f. att en halvering av det deponerade avfallet till år 2005 var en rimlig ambitionsnivå och att en skattesats i nivå med 250 kronor skulle krävas för att uppnå detta. Hur skatten i verkligheten har styrt redovisas i avsnitt 4. I lagstiftningsarbetet diskuterades också en differentiering av skatten utifrån olika avfallslag. Något behov av en sådan differentiering bedömdes dock inte föreligga.

Från och med den 1 januari 2002 höjdes skattesatsen till 288 kronor per ton. Höjningen motiverades med att den var ett led i den pågående gröna skatteväxlingen och att höjningen utgjorde ett ökat incitament att minska mängden avfall som deponeras (se prop. 2001/02:1, s. 200). Skattesatsen höjdes åter igen från och med den 1 januari 2003 till nuvarande 370 kronor per ton. Som skäl för denna höjning angav regeringen samma skäl som för den föregående höjningen (se prop. 2002/03:1, s. 183).

Tabell 3.1 Skattesatsens utveckling över åren (kr per ton)

Fr.o.m. den 1 januari 2000	250
Fr.o.m. den 1 januari 2002	288
Fr.o.m. den 1 januari 2003	370

Skatten är viktbaserad. I enlighet härmed skall skatten enligt 5 § LSA bestämmas med hjälp av vägning. Om den mängd avfall som förs in till eller uppkommer vid en anläggning är av mindre omfattning eller det av någon annan anledning finns särskilda skäl, får avfallsskatten dock bestämmas på annan grund. Skatteverket har i skrivelsen *Avfall* (dnr. 130 2199-04/1152) redogjort för verkets uppfattning i vissa avfallsskattefrågor. Därvid anför Skatteverket

bland annat att mängden avfall bör anses vara av mindre omfattning om mängden avfall, exklusive vissa avdragberättigade avfall enligt 11 § första stycket 1–24 LSA, understiger 5 000 ton per år.

I förarbetena (prop. 1998/99:84 s. 109 f.) anges att det förefaller naturligt att ställa lägre krav på exakthet på de avfallsslag som visserligen skall redovisas i deklarationen, men som på grund av avdragsrätt i 10 och 11 §§ LSA inte skall medföra några beskattningseksekvenser. I synnerhet inom industrin kan det också förekomma homogena avfallsslag, t.ex. i form av slam, för vilka en installation av våg skulle medföra betydande kostnader, men där möjligheter föreligger att genom volymbestämmning ändå ge en tillförlitlig vikt. Vidare anges som exempel på möjlig annan grund för skatteberäkningen att – i vart fall för anläggningar som tar emot en begränsad mängd avfall – tänkas att den i (miljö-) tillståndet angivna maximivikten tillämpas. Enligt Skatteverkets skrivelse *Avfall* bör särskilda skäl kunna anses föreligga om vågen på grund av tekniskt fel eller annan oförutsedd händelse som den skattskyldige inte kunnat råda över tillfälligt är försatt ur funktion. För det fall våg inte finns redovisar Skatteverket i bilaga till nämnda skrivelse vissa schabloner för omräkning från volym till vikt.

Enligt uppgift från Skatteverket har i dag de flesta skattepliktiga avfallsanläggningarna våg, men det kan eventuellt finnas någon mindre anläggning som beräknar skatten med hjälp av omräkningstabell. I enstaka fall kan också någon mobil våg användas. Dessa anläggningar är dock på väg att fasas ut.

I förarbetena till lagen (prop. 1998/99:84, s. 43) anför regeringen att det är osäkert i vilken utsträckning som våg finns vid industriernas deponier, men att någon fordonsmonterad våg ofta bör finnas tillgänglig. Enligt Skatteverket saknar några industrier våg, har mobil våg eller också ligger vågen en bit ifrån vilket gör det mödosamt att väga. Det kan därutöver finnas någon eller några ytterligare industrier som har ett enstaka slam eller liknande produkt som de begärt att få beräkna genom schablon.

Skatten baseras på avfallets s.k. våtvikt. I lagmotiven anför regeringen att en beskattning utifrån avfallets vikt i torrt tillstånd skulle medföra stora kontrollproblem för beskattningsmyndigheten. Dessutom ansågs starka miljömässiga skäl tala mot en sådan lösning. Därvid anför regeringen följande, prop. 1998/99:84, s. 44).

Fysiskt instabila avfall, som slam, bör inte deponeras eftersom de markant ökar risken för sättningar i deponin. Stora vattenmängder i avfallet medför också att lakvattenproduktionen kommer igång

mycket tidigare och blir större totalt. Det är i normalfallet bättre att vattenfasen i ett slam skiljs ut före deponeringen, och vid behov behandlas separat vid källan, än att vattnet läcker ut från en deponi med risk för att mer förorenat spridas till omgivningen. Den energimängd som behövs för att avvattna slam blir dessutom allt mindre i takt med utvecklingen av ny teknik och utrustning. Många gånger tillförs också onödigt stora vattentillsatser till avfallet. Av dessa skäl anser regeringen att det inte bör komma i fråga att fastställa skatten utifrån en beräkning av vad avfallet väger i torrt tillstånd.

### **3.7 Former för skattebefrielse**

I LSA finns det tre olika objekt för skattebefrielser. Dessa är dels anläggningar där det uteslutande deponeras vissa särskilt uppräknade avfallsslag, dels vissa behandlingsformer, dels ock vissa avfallsslag. Skattebefrielsen kan komma till uttryck på två sätt. Antingen är objektet undantaget från skatteplikt, vilket innebär att det överhuvudtaget inte hanteras inom avfallsskattesystemet, eller också föreligger rätt till avdrag från skatten. Avsnittet inleds med en kort redogörelse för de olika skäl för skattebefrielse som angetts i förarbeten till LSA. Därefter redovisas de olika skattebefrielseerna utifrån det sätt vilket skattefriheten åstadkoms på, nämligen genom undantag från skatteplikten eller genom avdrag från skatten.

#### **3.7.1 Skälen för skattebefrielse**

##### **Skattebefrielse för vissa anläggningar**

Skattebefrielseerna för vissa anläggningar motiveras i huvudsak med att en skatt på deponering av de avfallsslag som deponeras på dessa inte skulle ha någon miljöstyrande effekt samt att det av administrativa, tekniska och kostnadsmässiga skäl är omotiverat att föra in hanteringen av dessa avfallsslag i skattesystemet.



### **Skattebefrielse för material som används för drift och konstruktion**

Skattebefrielserna för material som används för drift av anläggningen, konstruktionsarbeten m.m. motiveras dels utifrån den valda skattemetoden, dvs. nettodeponimetoden, dels utifrån en vilja att åstadkomma en miljösäker deponering av avfallet.

### **Skattebefrielse för vissa avfallsbehandlingsmetoder**

Skattebefrielserna för vissa behandlingsformer infördes främst i syfte att inte missgynna anläggningar som bedriver såväl deponering som annan behandling.

### **Skattebefrielse för konventionellt avfall**

Skälen för skattebefrielse för de konventionella avfallsslagen är genomgående att det inte finns någon alternativ behandlingsmetod att styra avfallsslagen till samt att det inte är möjligt att minska mängden av de aktuella avfallsslagen. I flera fall är det dessutom frågan om avfallsslag som inte längre produceras, s.k. historiskt avfall, varför det är lätt att konstatera att mängden avfall inte kan minskas genom en skatt.

### **Skattebefrielse för branschspecifikt avfall**

Skattebefrielserna för dessa avfall motiveras i huvudsak av att det för dessa under överskådlig tid inte finns några miljömässigt acceptabla alternativ till deponering och att möjligheterna att minska avfallsmängderna genom processförändringar, val av råvara etc. är avsevärt begränsade.

Vad gäller skattebefrielserna för avfall från återvinning av returpapper och glas var skälen för dessa att en skatt skulle riskera att fördyra hanteringen av returpapper och återvunnet glas och därmed äventyra de miljö- och naturresursskäl som är huvudsyftet bakom dessa åtgärder.

### 3.7.2 Undantag från skatteplikt

Vissa anläggningar och vissa avfallsbehandlingsmetoder är undantagna från skatteplikt. Härigenom ligger dessa anläggningar och avfallsbehandlingsmetoder helt utanför avfallsbeskattningen. Undantagen framgår av 3 och 6 §§ LSA.

#### (3 § LSA)

Vissa avfallsslag uppkommer i mycket stora mängder och deponeras ofta på särskilda deponier. För att undvika att dessa anläggningar kommer in i systemet för avfallsbeskattning har man, av administrativa skäl, valt att undanta anläggningar som *uteslutande* deponerar nämnda avfallsslag från skatteplikt enligt LSA.

De avfallsanläggningar som inte omfattas av LSA är sådana där deponering eller förvaring sker uteslutande av:

1. Ett eller flera av följande avfallsslag:
  - a) Jord, grus, lera, skiffer, kalkstoff kalksten eller annan sten, exempelvis från schaktning för bygg- och anläggningsarbeten och från mineral- samt jord- och stenvaruindustrin.
  - b) Bergrester från gruvindustriell verksamhet.
  - c) Avfallssand från gruvindustriell verksamhet samt avfall från vattenrening vid sådan verksamhet, dvs. slam från rening av grundvatten som pumpats ur gruvor. Järnhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspellet.
2. Radioaktivt avfall.
3. Vattenverksslam i slambassäng.
4. Flytande avfall i vassbädd.

I fråga om avfall från vattenrening vid gruvindustriell verksamhet och järnhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspellet gäller undantaget endast under förutsättning att deponering eller förvaring sker tillsammans med avfallssand från gruvindustriell verksamhet.

Undantagen för anläggningar som uteslutande deponerar vattenverksslam och flytande avfall i vassbädd infördes fr.o.m. den 1 januari 2001, men med retroaktiv tillämpning fr.o.m. den 1 januari 2000 (se prop. prop. 2000/01:31, s. 57 ff.).

De undantagna anläggningarna diskuteras ytterligare i avsnitt 6.

### (6 § första stycket LSA)

I bestämmelsen anges vissa avfall och behandlingsmetoder som är undantagna från skatteplikt och därför inte skall redovisas i deklARATIONEN. Det rör sig om

1. material som är avsett att användas för driften av en avfallsanläggning eller som förs in till en sådan anläggning utan direkt samband med avfallshanteringen,
2. avfall som är avsett att inom en anläggning behandlas genom
  - kompostering eller reaktorbaserad rötning,
  - förbrännas,
  - användas för tillverkning av fast lagringsbart bränsle, flis eller pellets,
  - avvattnas,
  - renas, under förutsättning att avfallet är flytande, och
3. flytande avfall som inom en anläggning är avsett att behandlas i vassbädd.

Undantag för avfall som avvattnas, renas eller för flytande avfall i vassbädd gäller endast om det vatten som avgår från behandlingen inte deponeras inom anläggningen. De olika avfallsbehandlingsmetoderna diskuteras vidare i avsnitt 8. Undantaget från skatteplikt för material som används för driften av anläggningen diskuteras närmare i avsnitt 7.

### 3.7.3 Avdrag för skatt

I 10 och 11 §§ LSA finns olika möjligheter att få avdrag på skatten. Avdrag får inte göras med större belopp än vad som betalats när skattskyldigheten inträdde, normalt när avfallet fördes in. Avdrag medges inte heller för avfall som redan fanns på anläggningen när lagen trädde i kraft av den orsaken att skatt inte betalats för detta avfall. Eftersom de avfallsmängder som dras av s.a.s. är inne i systemet och vänder finns det goda möjligheter att följa hur avfallsmängderna har förändrats över åren, allt under förutsättning att avdragen deklarerats korrekt osv.

**(10 § LSA)**

Enligt 10 § 1 LSA medges avdrag för avfall som förts ut från anläggningen. Detta är en följd av nettodeponimetoden. Avdrag medges dock inte för lak- och reningsvatten som förs ut från anläggningen. Lakvatten bildas när nederbörd- eller yt- och grundvatten infiltrerar avfallet. Det kan även vara fråga om ytavrinning från avfallet. Avdrag medges inte heller för den biogas som bildas vid t.ex. rötning. Någon avdragsrätt föreligger naturligtvis inte heller för avfall som är undantaget från skatt enligt 6 § LSA, t.ex. kompostjord eller flis, eftersom det för avdrag krävs att avfallet en gång tagits upp till beskattning. Inte heller avfall som dragits av med stöd av 11 § LSA (se nedan) ger rätt till avdrag vid utförelse från anläggningen.

Såsom ovan redovisats (6 § första stycket 1 LSA) är material som skall användas för driften av anläggningen undantaget från skatteplikt. För material som först i ett senare skede används för sådant ändamål, t.ex. efter utsortering och således redan beskattats kompletteras undantaget från skatteplikt med en rätt till avdrag (10 § 2 LSA).

Enligt 10 § 3 LSA medges avdrag för avfall som använts inom anläggningen för konstruktionsarbeten eller för att där åstadkomma en miljösäker deponering eller förvaring. Avdragsrätten inträder när avfallet verkligen använts dvs. vid en senare tidpunkt än skattskyldigheten. För sluttäckningsmaterial medges avdrag enligt 10 § 4 LSA direkt då materialet förs in på deponin, under förutsättning att det är jord, grus, lera, skiffer, kalkstoft, kalksten eller annan sten och att det förvaras skilt från annat avfall. Detta s.k. direktavdrag har införts för att ge deponiägarna bättre möjligheter att skaffa lämpligt material för sluttäckning och därigenom främja en resurseffektiv och miljösäker deponeringsverksamhet (se prop. 2002/2003:1, s. 71).

**Tabell 3.2 Avdrag i deklaration enligt 10 § LSA år 2004 (kton)**

<i>Avdrag</i>	<i>Avdrag</i>
Avfall som förts ut från anläggningen	2 082
Avfall som använts för driften av anläggningen	108
Avfall som inom anläggningen använts för konstruktionsarbeten m.m.	1 434
Direktavdrag för sluttäckning	643
<i>Totalt:</i>	<i>4 267</i>

*Källa:* Skatteverket och egen bearbetning (Uppgifter för helårsdeklaranter har lagts till manuellt).

### (11 § första stycket 1–7 LSA)

Avdrag i deklarationen får också göras för vissa typer av konventionellt avfall. Med konventionellt avfall avses avfall som inte är en direkt följd av en industriell produktionsprocess eller verksamhet. Vilka dessa avfallsslag är och hur stora mängder som drogs av år 2004 framgår av tabell 3.3 nedan. En utförlig utvärdering av dessa avdrag återfinns i avsnitt 9.

**Tabell 3.3 Avdrag i deklaration för konventionellt avfall år 2004 (kton)**

<i>Avfallsslag</i>	<i>Avdrag</i>
Vatten eller stabiliserande ämnen som utanför anläggningen tillsatts till aska	156
Förorenad jord från marksanering	587
Muddermassor från sanering och fördjupning av vattenområden	1
Avfall från sanering av upplag för farligt avfall	0
Slam från behandling av lakvatten från anläggning där gips deponeras	11
Avfall från rening av kommunalt avloppsslam som förorenats på grund av verksamhet vid Falu koppargruva	15
Asbesthaltigt avfall	20
<i>Totalt:</i>	<i>791</i>

*Källa:* Skatteverket och egen bearbetning (Vissa uppenbart felaktiga avdrag har hänförts till korrekt avdragspost. Uppgifter för helårsdeklaranter har lagts till manuellt).

### (11 § första stycket 8–24 LSA)

Avdrag får också göras för vissa typer av branschspecifikt avfall. Med branschspecifikt avfall avses avfall som är en direkt följd av en industriell produktionsprocess eller verksamhet. Storleken på dessa

avdrag för år 2004 redovisas i tabell 3.4. nedan. Dessa avdrag behandlas vidare i avsnitt 10.

**Tabell 3.4 Avdrag i deklaration för branschspecifikt avfall år 2004 (kton)**

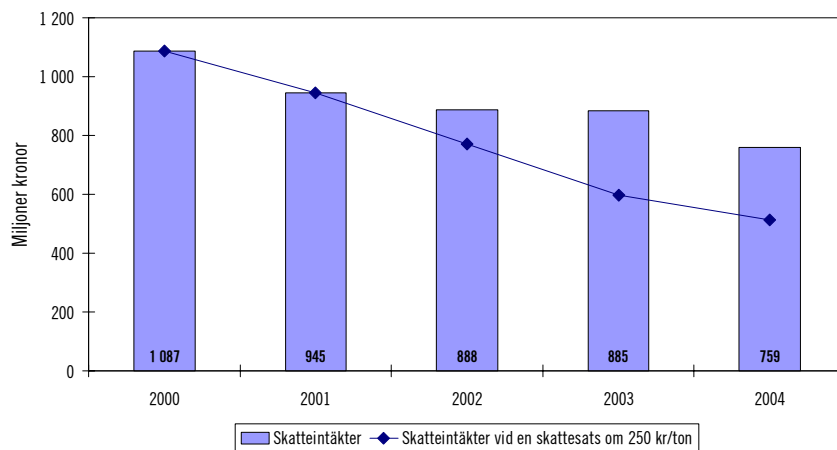
<i>Avfallsslag</i>	<i>Avdrag</i>
<i>Avfall från gruvor och mineralutvinning</i>	
Fluor- och svavelhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspellets	1
<i>Avfall från massa- och pappersindustri</i>	
Grönlutslam från kausticeringsprocesser	238
Returfiberavfall och avsvärtningslam från uppabetning av returpapper samt askor från eldning av avsvärtningslam	213
<i>Avfall från kemisk industri</i>	
Slam från framställning av dikalciumfosfat, kalciumklorid och natriumfosfat	10
Kalciumfluoridslam från framställning av aluminiumfluorid	0
Gipsslam från framställning av uppkolningsmedel	3
Elfilterstoff från framställning av kalciumkarbid	1
<i>Avfall från järn-, stål- och metallindustri</i>	
Slagger från metallurgiska processer	700
Stoft och slam från rening av gaser från framställning av råstål och råjärn	61
Oljehaltigt glödskalsslam	10
Metallhydroxidslam	58
Stoft och slam från rening av rökgaser och processvatten vid framställning av koppar, zink och bly	11
Katodrester, blästerstoff, kolavfall samt stoft och slam från rening av rökgaser vid framställning av aluminium	10
Stoft och slam från rening av rökgaser från framställning av ferrolegeringar	10
<i>Avfall från verkstadsindustri</i>	
Gjuterisand	172
<i>Avfall från glasåtervinning</i>	
Avfall från rensprocessen vid uppabetning av återvunnet glas	19
<i>Övrigt</i>	
Cesiumhaltig biobränsleaska	0
<i>Totalt:</i>	<i>1 515</i>

*Källa:* Skatteverket och egen bearbetning (Vissa uppenbart felaktiga avdrag har hänförs till korrekt avdragspost. Uppgifter för helårsdeklaranter har lagts till manuellt). Det kan dock finnas ytterligare felaktigheter som beror på de skattskyldigas redovisning, varför avdragens storlek inte i varje fall kan tas som intäkt för att avdragen motsvaras av den deponerade mängden.

### 3.8 Intäkter från avfallsskatten

I figuren nedan redovisas de årliga skatteintäkterna från avfallsskatten. Av staplarna framgår de reella intäkterna. Kurvan däremot åskådliggör hur intäkterna hade förändrats om skattesatsen inte hade höjts vid två tillfällen, dvs. om den hållits konstant vid 250 kronor per ton (jfr avsnitt 3.6 ovan.).

Figur 3.2 Årliga intäkter från avfallsskatten



Källa: Skatteverket.

## 4 Hur har skatten på avfall som deponeras styrt?

### 4.1 Inledning

Lagen om skatt på avfall (1999:673, LSA) trädde i kraft den 1 januari 2000. Syftet med skatten är att styra avfall från deponering till återanvändning, återvinning och andra behandlingsmetoder samt att minska avfallsmängderna. Vid sidan av avfallsskatten finns andra styrmedel som också styr avfall från deponering. Först och främst ställer deponeringsförordningen (2001:512) dels strängare krav på lokalisering och utformning av deponier samt på kontroll av deponerat avfall än tidigare, dels innehåller den förbud att deponera utsorterat brännbart avfall från år 2002 och organiskt avfall från år 2005. Vidare finns ett producentansvar för förpackningar, bilar, returpapper, däck och elektronik som även det är av stor betydelse för avfallshanteringen.

I detta avsnitt diskuteras hur avfallsskatten har styrt mot uppställda målsättningar. Som underlag har utredningen haft statistik från Naturvårdsverket, Skatteverket och Svenska Renhållningsverksföreningen (RVF). Till grund för avsnittet ligger även IVL:s rapport *Hur har avfallsskatten fungerat?*<sup>1</sup>

### 4.2 Vissa andra styrmedel som styr avfall bort från deponering

Utöver skatten på avfall som deponeras, som är föremål för utredningens översyn, finns det flera andra styrmedel som är avsedda att verka på liknande sätt som skatten. De viktigaste av dessa redovisas nedan.

---

<sup>1</sup> IVL Svenska miljöinstitutet AB:s rapport, *Hur har avfallsskatten fungerat?*, 2005-06-20, se bilaga 3.



### 4.2.1 Kraven på deponering

Förordningen (2001:512) om deponering av avfall som trädde i kraft den 16 juli 2001 innebär att kraven på deponierna skärps och därmed också att kostnaderna för att deponera avfall ökar.<sup>2</sup> RVF uppskattar att kostnaderna till följd av de nya kraven har ökat med cirka 50–100 kr per ton avfall. Säkert är att kostnadsökningen till följd av deponiförordningen är betydligt mindre än avfallsskatten.

De ökade kraven på deponier har medfört att antalet deponier har minskat och efter år 2008, då alla verksamma deponier skall uppfylla kraven i förordningen, bedömer RVF att antalet deponier kommer att vara cirka 100 stycken mot 300 stycken för tio år sedan.

Kostnaden för deponering består till störst delen av fasta kostnader i form av anläggningar, maskiner och arbetskraft.

### 4.2.2 Deponiförbuden

Den 1 januari 2002 trädde förbud att deponera utsorterat brännbart avfall i kraft och den 1 januari 2005 trädde förbud att deponera organiskt avfall i kraft. Förbuden annonserades dock redan tidigare i deponiförordningen, men förbudens exakta utformning framgick först i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2001:17) om hantering av brännbart avfall, vilka ersattes av Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd (NFS 2004:4) om hantering av brännbart och organiskt avfall. Naturvårdsverket meddelar i dessa föreskrifter undantag från förbuden och särskilda villkor för dispens från förbuden.

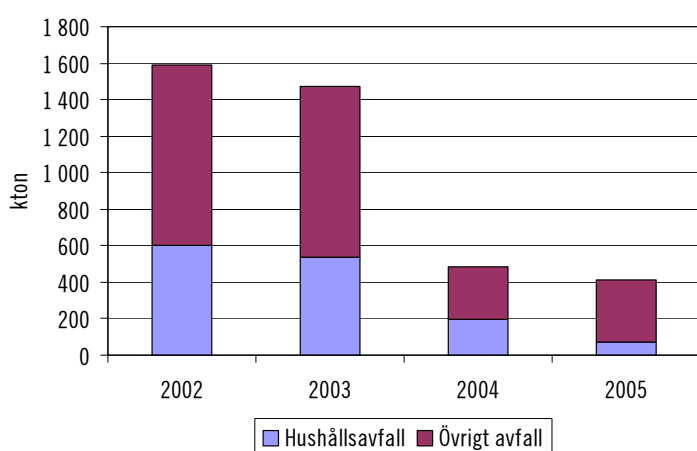
#### Dispens från förbuden

En kommun kan få dispens från förbuden under förutsättning att den dels visat att det saknas kapacitet för att återvinna eller lagra avfallet inom regionen, dels visat att ändamålsenliga åtgärder vidtagits eller kommer att vidtas för att deponering av utsorterat brännbart avfall skall upphöra. För annat avfall än hushållsavfall gäller att dispens får medges om den som skall deponera avfallet dels visat att det på grund av kapacitetsbrist inom regionen finns

<sup>2</sup> Genom förordningen infördes rådets direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall (EGT L182, 16.7.1999, s. 1) i svensk rätt.

behov av deponering av sådant avfall, dels förbundet sig att informera den som lämnar mer än 50 ton brännbart avfall per år om att andra behandlingsmetoder skall väljas i första hand. Dispens som medges på grund av kapacitetsbrist gäller i högst ett år. I figur 4.1 nedan framgår hur mycket dispenser som har lämnats för utsorterat brännbart avfall under åren 2002–2005. Hur mycket avfall som faktiskt deponerats på dispens finns dock inga uppgifter om. Det är troligt att mängden som det söktes dispens för är större än mängden som deponerats på dispens. Eftersom förbudet att deponera organiskt avfall trädde i kraft den 1 januari 2005 har dispenser än så länge bara givits för år 2005. Enligt Naturvårdsverket uppgår dessa dispenser till 13 452 ton för organiskt hushållsavfall och 219 248 ton för övrigt organiskt avfall.

Figur 4.1 Dispenser för utsorterat brännbart avfall år 2002–2005



Källa: Naturvårdsverket.

### 4.2.3 Producentansvar

Producentansvar innebär att den som tillverkar, säljer eller importerar varor eller förpackningar har ett ansvar för att samla in, transportera bort, återvinna, återanvända eller bortskaffa dessa på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt när de blivit avfall. Producentansvaret omfattar i dag förpackningar, returpapper, bilar, däck samt elektriska och elektroniska produkter.

**Tabell 4.1** Producentansvaret och tidpunkt för dess ikraftträdande för olika produkter

<i>Producentansvar</i>	<i>Ikraftträdande</i>
Bilar	1/1-98
Däck	1/10-94
Elektriska och elektroniska produkter	1/7-01
Förpackningar	1/10-94
Returpapper	1/10-94

#### 4.2.4 Sammanfattning

Under de senaste åren har det införts en rad styrmedel som påverkar deponeringen av avfall. I några fall har styrmedlens syfte varit att minska deponeringen av avfall, i andra fall att göra den deponering som sker bättre ur miljösynpunkt. I ytterligare andra fall har styrmedlens syfte varit att öka materialåtervinningen. Även om alla dessa styrmedel inte är s.k. ekonomiska styrmedel har de haft en ekonomisk påverkan på deponeringen och tillsammans ökat kostnaden för att deponera avfall. Den ökade kostnaden har påverkat mängden avfall som deponeras. Det är inte möjligt att utröna exakt vilken effekt varje enskilt styrmedel har haft, men den samlade effekten efter det att avfallsskatten infördes diskuteras nedan.

### 4.3 Deponering av avfall

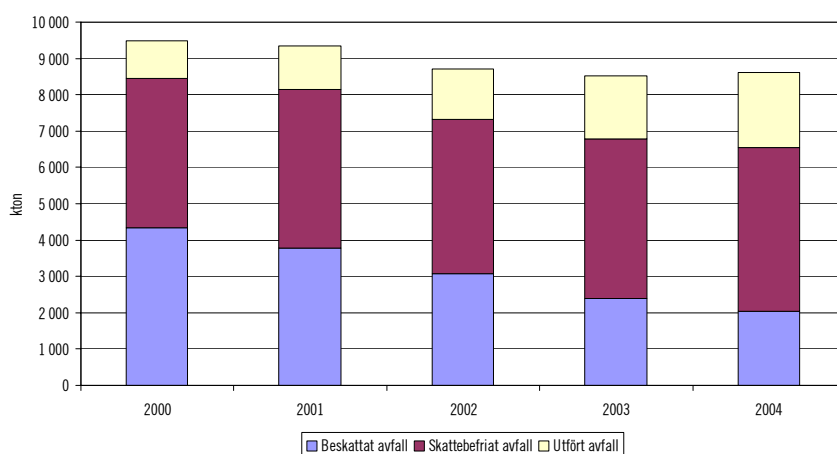
Deponeringen av avfall har förändrats under perioden 2000–2004. Det framgår av den statistik som bygger på de uppgifter som de skattepliktiga lämnar i deklARATIONERNA. Nettomängden deponerat skattepliktigt avfall var år 2000 cirka 4,3 miljoner ton och år 2004 cirka 2,1 miljoner ton. Emellertid är mängderna som tillförts deponeringsanläggningarna betydligt större. Utvecklingen kan sammanfattas i nedanstående tabell 4.2. Att märka är att resterna från behandling har fördubblats sedan skatten infördes, vilket innebär att kompostering, reaktorbaserad rötning, förbränning, tillverkning av fast lagringsbart bränsle, avvattning och rening inom anläggningen har ökat. Vidare har mängden avfall som förs ut från anläggningarna fördubblats. Övriga skattebefrielser omfattar dels

de avfallsslag som har bedömts inte kunna styras av skatten, dels avfall som används för driften och i konstruktionen av deponien.

**Tabell 4.2 Ett urval av uppgifter från Skatteverkets statistik (Mton)**

	2000	2001	2002	2003	2004
Infört/uppkommit	9,2	9,1	8,3	8,1	8,3
Rester från behandling	0,2	0,3	0,5	0,5	0,4
Utfört	1,0	1,2	1,4	1,8	2,1
Övriga skattebefrielser	4,1	4,4	4,3	4,4	4,5
Netto beskattat avfall	4,3	3,8	3,1	2,4	2,1

**Figur 4.2 Mängd avfall som inkommit och uppkommit, samt hur stor del som förts ut från en skattepliktig anläggning, alternativt varit skattebefriat under år 2000–2004**

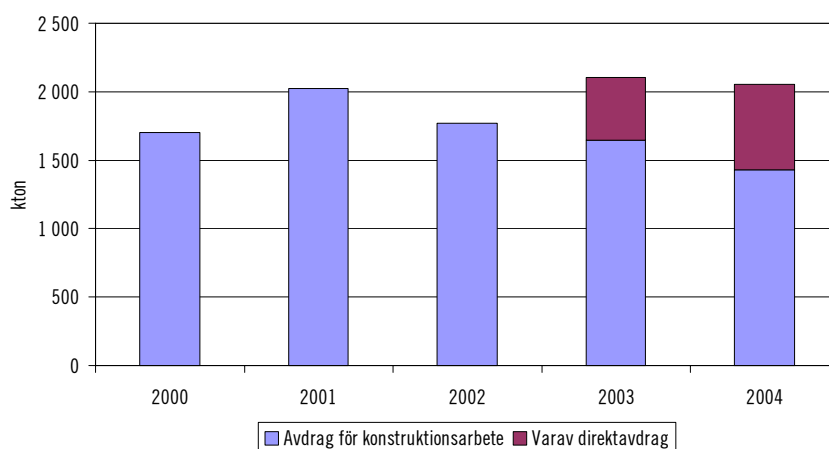


Källa: Skatteverket.

Avfall som inom anläggningen använts för konstruktionsarbeten eller för att där åstadkomma en miljösäker deponering eller förvaring är befriat från skatt. Detta för att då avfall används inom anläggningen ersätter avfallet i många fall jungfruliga material som jord eller naturgrus. Avfall som används inom anläggningen är en delmängd av det skattebefriade avfallet i figur 4.2 ovan. I figur 4.3 nedan redovisas storleken på "konstruktionsavdraget" för de år skatten på avfall funnits. Från och med år 2003 tillåts s.k.

direktavdrag för avfall avsett att användas som sluttäckningsmaterial.

**Figur 4.3 Avdrag för avfall som används som konstruktionsmaterial**

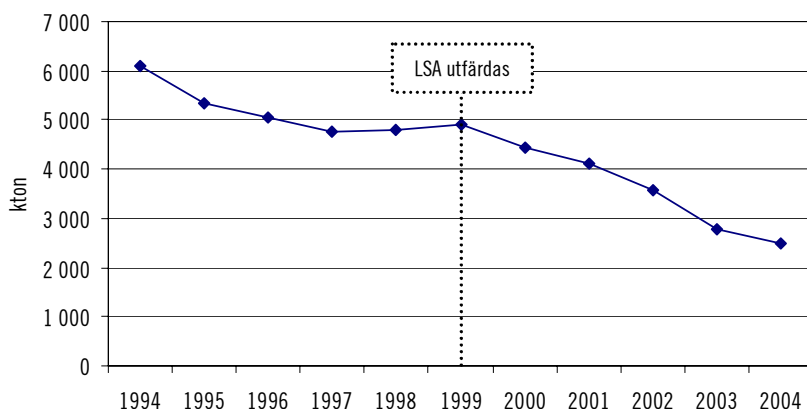


Källa: Skatteverket.

Uppgifterna i tabell 4.1 och figur 4.1 omfattar det avfall som deponeras på skattepliktiga anläggningar. Detta innebär bland annat att gruvavfallet inte är med, eftersom detta deponeras på icke skattepliktiga anläggningar.

Att mängden avfall som deponeras minskar visar också statistiken från RVF. Statistiken bygger på uppgifter från de anläggningar som tar emot kommunalt avfall, industrianläggningarna är således inte med. Eftersom uppgifterna är fristående från frågan hur mycket avfall som beskattas kan uppgifterna om den mängd avfall som deponeras innefatta avfall som används på deponien som konstruktionsmaterial och sluttäckning. Uppgifterna från RVF och Skatteverket överensstämmer därför inte, men båda visar på samma nedåtgående trend. Hur mängden avfall på deponier som tar emot kommunalt avfall har förändrats sedan år 1994 framgår av figur 4.4 nedan.

Figur 4.4 Total mängd avfall deponerat på avfallsanläggningar som tar emot kommunalt avfall

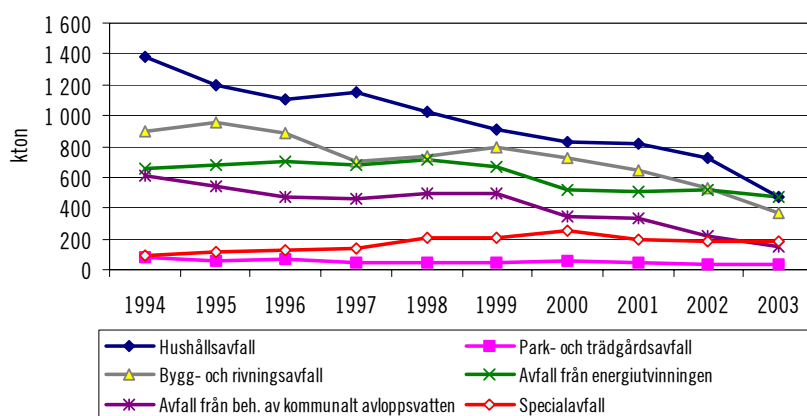


Källa: Svenska Renhållningsverksförningen.

#### 4.3.1 Deponering av konventionella avfall

Deponeringen av konventionellt avfall har minskat. Av statistiken framgår att deponeringen av alla avfallsslag utom specialavfall har minskat under perioden 1994–2003. Detta visas också i figur 4.5 nedan. Minskningen påbörjades redan innan avfallsskatten trädde i kraft, men efter år 2000 är trenden tydligt nedåtgående, utom för avfall från energiutvinning, specialavfall och park- och trädgårdsavfall. Att avfall från energiutvinningen har ökat har sin förklaring i att energiutvinningen ökat under perioden, som en effekt av bland annat avfallsskatten.

Figur 4.5 Deponering av enskilda avfallslag

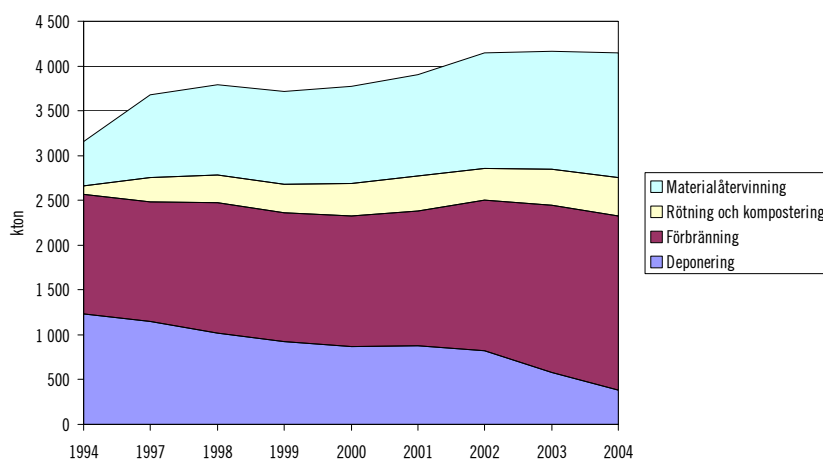


Källa: Svenska Renhållningsverksföreningen.

### Hushållsavfall

Deponering av hushållsavfall har minskat med mer än 50 procent under de senast tio åren, dvs. något snabbare än den prognos som gjordes av deponiskatteutredningen 1996 (SOU 1996:39). Av figur 4.6 nedan framgår att deponering av hushållsavfall har ersatts av såväl återvinning, förbränning som biologisk behandling. Den mest påfallande avvikelser från deponiskatteutredningens bedömning är att den totala mängden hushållsavfall under perioden 1994–2004 har ökat med cirka 30 procent i stället för att som beräknat minska med åtta procent.

**Figur 4.6 Utvecklingen av mängden hushållsavfall, exklusive farligt avfall (fördelning på behandlingsformer)**



Källa: Svenska Renhållningsverksföreningen.

Av det deponerade skattepliktiga avfallet var år 2000 cirka 0,8 miljoner ton hushållsavfall och år 2004 cirka 0,4 miljoner ton. Detta kan jämföras med den totala mängden beskattat avfall som framgår i tabell 4.2 ovan, varvid det framgår att det endast är en mindre del av den totala mängden som utgörs av hushållsavfall.

### 4.3.2 Deponering av industriavfall

Industriavfall är avfall som uppkommer inom industrin och som verksamhetsutövaren, företaget, har ansvar för enligt miljöbalken. Industriavfall är ett vitt begrepp och omfattar hushållsavfallsliknande avfall, mycket specifika avfallsströmmar som uppkommer i viss produktion och annat mindre specifikt avfall som beror på verksamheten såsom emballage, avfall p.g.a. slitage på verktyg och maskiner samt damm och skräp som uppkommer i anläggningarna.

Av rapporten *Hur har avfallsskatten fungerat?*<sup>3</sup> kan utläsas att deponeringen av industriavfallet har varierat kraftigt från år 1998 till år 2002, se tabell 4.3. Deponeringen har dock minskat inom alla branscher, utom livsmedels-, dryckes- och tobaksindustrin samt

<sup>3</sup> Se not 1.



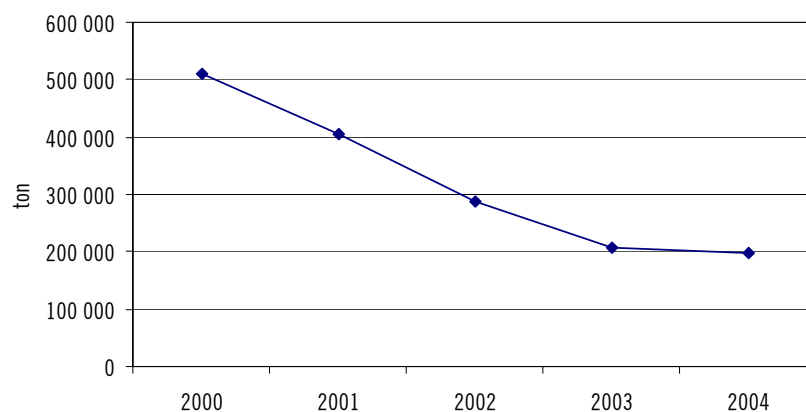
stål- och metallverk. Det skall dock beaktas att det finns en del osäkerhetsfaktorer avseende siffrorna såsom t.ex. beträffande företagens egen uppfattning om vad som utgör avfall. Många gånger bedömer företagen inte det vara avfall om det går att avyttra externt.

**Tabell 4.3** Mängd deponerat avfall inom vissa branscher (ton)

	1998	2002
Livsmedels-, dryckes- och tobaksindustrin	89 000	147 000
Textil-, beklädnads- och pälsindustri samt garverier	19 000	4 000
Industrier för trä- och trävaror samt möbler	147 000	45 000
Massa-, pappers-, och pappersvaruindustri samt grafisk industri	1 012 000	585 000
Kemisk, gummi-, och plastvaruindustri	179 000	97 000
Jord- och stenvaruindustri	205 000	109 000
Stål- och metallverk	604 000	772 000
Verkstadsindustri	316 000	205 000

*Källa: IVL Svenska miljöinstitutet AB:s rapport, Hur har avfallsskatten fungerat?, 2005-06-20.*

**Figur 4.7** Mängd skattepliktigt avfall som deponerats på s.k. industri-  
anläggningar (ton)

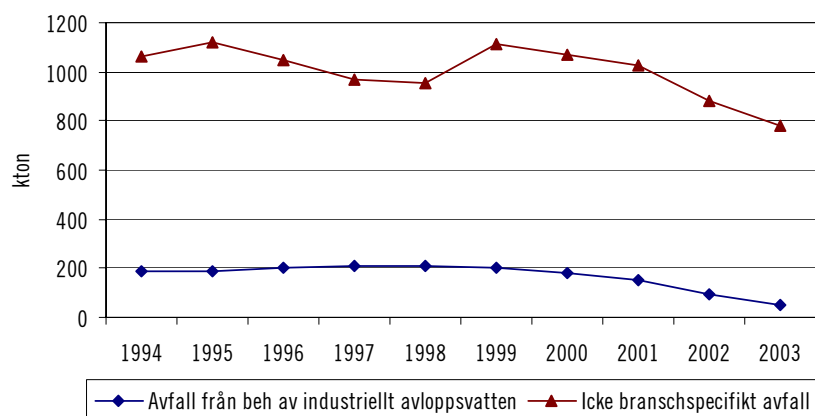


*Källa: Skatteverket.*

## Icke branschspecifika avfall

Industriavfallet kan delas upp i branschspecifikt och icke branschspecifikt avfall. Det icke branschspecifika kan definieras negativt genom att det är allt avfall som inte direkt härrör från den industriella processen. Det är t.ex. det hushållsavfallsliknande avfallet. Mängden icke branschspecifikt avfall som deponeras på avfallsanläggningar som även tar emot kommunalt avfall har minskat sedan avfallsskatten trädde i kraft.

**Figur 4.8 Deponering av icke branschspecifika avfallsfraktioner på avfallsanläggningar som tar emot kommunalt avfall**



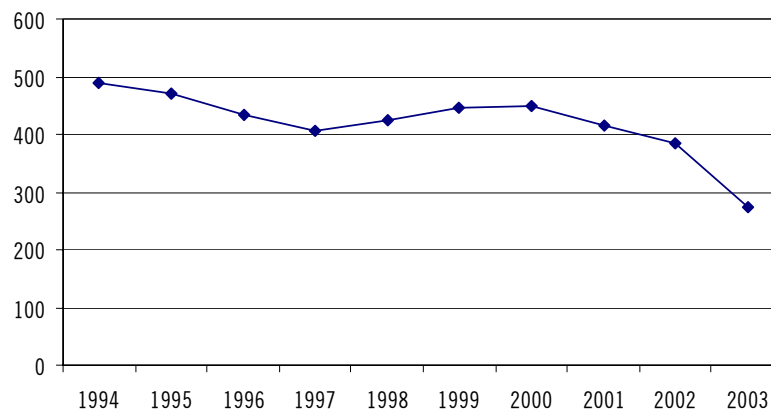
Källa: Svenska Renhållningsverksförningen.

## Branschspecifikt avfall

Det är svårt att urskilja någon trend för de branschspecifika avfallsslagen. De branschspecifika avfallsslagen som inte kan styras från deponering eller minskas utan produktionsnedgång har medgett skattebefrielse, eftersom skatten inte anses ha någon styreffekt på dessa. Det finns naturligtvis branschspecifika avfallsströmmar som inte uppfyller de ovan nämnda kriterierna och för dessa finns det inte någon särskild statistik. Det branschspecifika avfall som deponeras på de anläggningar som också tar emot kommunalt avfall har minskat i mängd sedan skatten infördes. Denna nedåtgående trend förelåg inte före skatten infördes. Vidare

kan konstateras att den mängd avfall som beskattas på industrianläggningarna minskar i omfattning, vilket figur 4.7 visar. De industrier som har egna deponier, som utredningen har varit i kontakt med, har uppgett att de enbart deponerar branschspecifikt avfall på sina egna deponier för att deponien skall kunna utnyttjas under en längre tid. Det finns således vissa uppgifter som talar för att även deponeringen av branschspecifikt avfall har minskat sedan skatten infördes, trots att många sådana fraktioner är skattebefriade.

**Figur 4.9** Deponering av branschspecifikt avfall på avfallsanläggningar som tar emot kommunalt avfall



*Källa:* Svenska Renhållningsverksförningen.

#### **4.4 Utredningens iakttagelser kring förändringar i deponeringsmönstren sedan skatten på avfall infördes**

Utredningen noterar följande iakttagelser kring utvecklingen av deponeringen sedan skatten infördes.

- Deponeringen av avfall har minskat.
- De totala mängderna avfall som förs till deponeringsanläggningar har minskat med cirka 0,7 miljon ton.
- Minskad deponering har skett för både konventionellt och industriellt avfall.

- Mängderna som sorteras ut och lämnar avfallsanläggningarna har ökat med cirka 1,1 miljon ton.
- Mängden avfall som behandlas inne på anläggningarna har ökat.
- Mängden skattebefriat avfall har varit relativt konstant och legat runt 4,4 miljoner ton.
- Avfallsskatt betalades år 2004 för en tredjedel av det avfall som var kvar på anläggningarna.

Statistiken visar att sedan avfallsskatten trädde i kraft har deponeringen av avfall minskat. Denna minskning har skett dels genom att mindre mängder lämnas till deponering, dels genom att mer sorteras eller behandlas och därefter förs ut från avfallsanläggningen, dels ock genom att mer avfall används inne på avfallsanläggningen i konstruktionen av deponien.

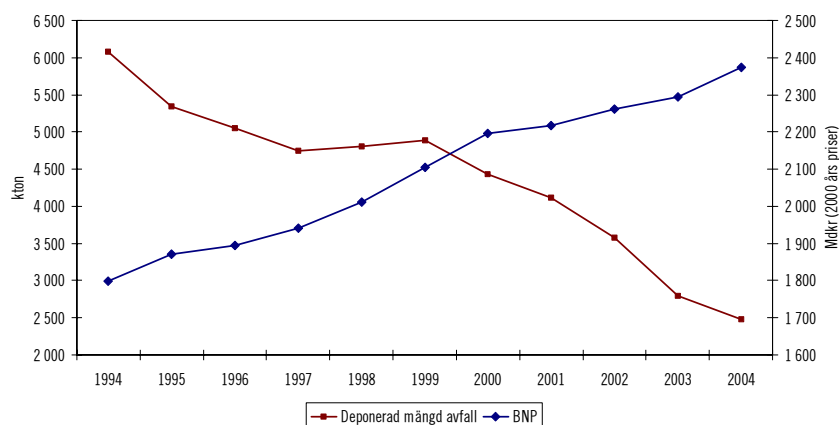
De slutsatser som kan dras av statistiken överensstämmer väl med det som eftersträvades då lagen infördes. Eftersom flera styrmedel har införts under den period som skatten varit i kraft är det inte möjligt att säga vad som styrt vad eller vart. Det kan dock konstateras att mängden avfall som deponeras har minskat kraftigt sedan avfallsbeskattningen infördes och att avfallsbeskattningen i hög grad kan antas ha bidragit till den utvecklingen.

#### 4.5 Minskning av avfallsmängderna

Utöver det ovan redovisade syftet att styra avfall bort från deponering är ytterligare ett syfte med skatten att den också bör bidra till att avfallsmängderna minskar.

I jämförelse med att utvärdera om deponeringen minskat är det betydligt svårare att dra några slutsatser kring om skatten bidragit till att totalt sett minska avfallsmängderna.

Utredningen kan dock konstatera att den årliga ökningen av kommunalt avfall före skatten uppgick till cirka 3,4 procent, och efter skattens införande till cirka 2,6 procent. Dessa förhållanden *antyder* att skatten, även om den inte minskat de totala avfallsmängderna, i vart fall minskat ökningen och att den således fyller en funktion även i detta avseende. Häremot skulle möjligen kunna anföras att ökningen åren 1997–1999 var cirka 0,8 procent per år jämfört med 4,8 procent per år under åren 2000–2002.

**Figur 4.10 Utvecklingen av mängden avfall som tillförts deponier samt BNP i fasta priser**

Källa: Svenska Renhållningsverksföreningen respektive Statistiska centralbyrån.

I figur 4.10 ovan redovisas utvecklingen av mängden avfall som tillförts deponier samt en jämförelse med BNP i fasta priser. Det kan därvid konstateras att det trendbrott som skedde i samband med skattens införande kring år 2000 fortfarande står sig och att utvecklingen för mängden avfall som deponeras synes helt fristående från utvecklingen av BNP, vilket naturligtvis får bedömas vara positivt.

#### 4.6 Den fortsatta styrningen

Avfallsskatten har bidragit till att minska deponeringen av avfall. Frågan är om avfallsskattens syfte är uppnått eller om den fortfarande har något att uträtta.

Det föreligger förbud att deponera organiskt och utsorterat brännbart avfall. Det är dock möjligt att få tidsbegränsade dispenser från förbuden om det inte finns kapacitet i regionen för alternativ behandling. I realiteten är det bristen på kapacitet för förbränning och biologisk behandling som ger dispens. Skatten har understött förbuden så att de snabbt har kunnat införas i flera län. Eftersom dispenser fortfarande beviljas är det för tidigt att säga att skatten inte har en funktion att fylla som stöd till förbuden. Ett alternativ vore naturligtvis att stoppa möjligheten till dispens men

frågan är vad som då skulle hända med det avfall som inte får deponeras om annan behandling inte står att finna.

Av Naturvårdsverkets statistik över beviljade dispenser, figur 4.1 framgår att dispensererna minskade mycket de första åren men att utvecklingen nu har planat ut vad avser dispenser för utsorterat brännbart avfall. Utredningen finner mot bakgrund av avfallsskattens syfte och att det fortfarande förekommer deponering av utsorterat brännbart och organiskt avfall att skatten fortsättningsvis har berättigande i arbetet med att minska denna deponering till ett minimum.

Vidare visar underlaget att mycket avfall förts ut från anläggningarna sedan skatten infördes. Avfall som inte tillhör kategorierna utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall kan vara lämpligt att materialåtervinna t.ex. använda vid olika anläggningsarbeten. I det fallet ersätter avfallet naturgrus eller annat jungfruligt material. För att avfallet skall kunna materialåtervinnas måste det i många fall sorteras, krossas och siktas, vilket är kostsamt. Avfallsskatten har bidragit till att sortering m.m. på anläggningarna sker i större utsträckning än tidigare genom att göra alternativet deponering dyrare. Utredningen finner att det avfall som inte omfattas av deponiförbuden fortsättningsvis också bör styras från deponering mot återanvändning och materialåtervinning.

Ett syfte med skatten har också varit att minska mängden avfall som uppkommer. Det är svårt att påvisa att skatten har haft någon sådan effekt, eftersom mängden avfall ökat. Men skattens effekt bör inte mätas bara genom en jämförelse av mängderna från år 2000 till i dag. Frågan är hur utvecklingen hade varit utan en skatt. Utredningen har svårt att svara på den frågan, men det kan i vart fall inte uteslutas att skatten har haft en dämpande effekt. Eftersom skatten träffar avfall som deponeras är styrningen mot minskad mängd störst i de fall då avfallet deponeras. Skattens styreffekt på uppkomsten av avfall som kan återvinnas på något sätt bör vara liten men den kan inte uteslutas på det avfall som måste bortskaffas genom deponering. Utredningen finner att den styreffekten är önskvärd även framdeles.

Utredningen har sammanfattningsvis funnit att avfallsskatten har tre funktioner att fylla.

- Minska mängden utsorterat brännbart och organiskt avfall som deponeras.
- Styra övrigt avfall från deponering mot återanvändning och materialåtervinning såväl inom som utom avfallsanläggningen.
- Bidra till att minska uppkomsten av avfall som bortskaffas genom deponering.

## 5 Principiella överväganden och sammanfattande förslag

**Utredningens överväganden och förslag:** Skatten på avfall som deponeras bör vara kvar, men justeras i vissa avseenden. För att komma fram till detta ställningstagande har utredningen undersökt lagen (1999:673, LSA) om avfall och dess styreffekt samt det sätt på vilket lagen tillämpas i praktiken. Därtill har utredningen beaktat vad som i övrigt införts i form av olika styrmedel med bäring på behandlingsformen deponering. Nedan redovisas i korthet några av utredningens överväganden och förslag.

### *Skattens styreffekt*

Av de resultat som utredningen fått fram har det visat sig att deponeringen av avfall minskat kraftigt under de fem år lagen varit i kraft. Minskningen har inträffat under samma tid som deponiförordningen trätt i kraft, dels med sina starkare krav på deponeringsformen som sådan, dels med sina förbud mot deponering av utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall. Under samma tid har också de s.k. mottagningskriterierna skärpts betydligt. Detta innebär att det kan vara vanskligt att hänföra hela (eller ens en större del) av den minskade deponeringen till avfallsskatten. Oavsett hur det härmed förhåller sig har det de facto skett väsentliga förändringar i deponeringsmönstren under den tid skatten varit i kraft.

### *Skatten i ett EU-perspektiv*

Sedan utredningens direktiv författades har kommissionen i beslut gjort bedömningen att skattebefrielseerna i LSA inte i något fall utgör statligt stöd. Just frågan om någon av lagens



bestämmelser utgör sådant stöd och om det kan godkännas utifrån gemenskapens regelverk är något av en huvudfråga i direktiven och poängteras särskilt. Genom kommissionens beslut har frågan delvis kommit i en annan dager. Utredningens ställningstaganden kan till viss del anses bottna i att det finns ett beslut från kommissionen med innebörd att den struktur, ”art och funktion”, som LSA har medfört att skattebefrielse inte i något fall betraktas som statligt stöd.

#### *Skattens vara eller icke vara*

Deponeringen har minskat under hela den tid skatten varit i kraft. Några hållpunkter för att skatten stagnerat som styrinstrument och därför inte längre skulle behövas har utredningen inte kunnat finna. Tvärtom synes det lämpligt att skatten blir kvar för att bland annat understödja förbuden att deponera organiskt och utsorterat brännbart avfall samt fortsätta styra bort övrigt avfall från deponering.

#### *Skattens framtida utformning*

Skatten skall tas ut såsom den tas ut i dag. Detta innebär att den s.k. nettodeponimetoden föreslås tillämpas även framdeles.

Skattesatserna skall dock differentieras. Därvid skall skatten på utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall vara högre än för övrigt avfall. Genom en högre skatt på dessa fraktioner understöds deponiförbuden samtidigt som dispenserna förhoppningsvis hålls tillbaka något. En höjd skattesats på dessa fraktioner är därutöver närmast nödvändig för att om möjligt balansera införandet av en eventuell skatt på förbränning av avfall. Utredningen föreslår att den högre skattesatsen bestäms till 470 kronor per ton. Skattebefrielse för förorenad jord från marksanering och förorenade muddermassor skall slopas och skattesatsen på dessa fraktioner bestämmas till 90 kronor per ton. Genom en låg beskattning på dessa fraktioner ges visst incitament till behandling av dessa, samtidigt som risken att efterbehandling inte kommer till stånd beaktas. Övrigt avfall skall även fortsättningsvis beskattas med 370 kronor per ton.

## 5.1 Inledning – avsnittets innehåll

Avsnittet inleds med en kort redogörelse dels för syftet bakom LSA dels utredningens uppdrag till den del detta omfattar en översyn av LSA. Därefter följer utredningens principiella ställningstaganden kring skatten och dess framtida utformning. Sedan följer en redovisning av resultaten av utredningens översyn av de olika formerna för skattebefrielse. Avsnittet avslutas med vissa överväganden kring skattens fortsatta funktion samt några tankar om när nästa utvärdering av skatten lämpligen bör ske.

## 5.2 Skatt på avfall som deponeras

### 5.2.1 Minskad deponering – ett övergripande syfte

LSA trädde i kraft den 1 januari 2000. Syftet bakom lagen är att öka de ekonomiska drivkrafterna att behandla avfall på ett från miljö- och naturresssynpunkt bättre sätt och därigenom styra bort avfall från deponering. Ytterligare ett syfte är att skatten också bör bidra till att avfallsmängderna på sikt minskar.

LSA har vid tiden för denna utvärdering varit i kraft under fem år. Lagen är accepterad i ett EU-perspektiv och dess skattebefrielser utgör inte statligt stöd.

### 5.2.2 Utredningens uppdrag

Enligt kommittédirektiven skall utredningen genomföra en översyn och utvärdering av LSA. Utredningen skall följa utvecklingen inom EU och i sin analys ägna särskild uppmärksamhet åt de EG-rättsliga förutsättningarna, i synnerhet reglerna om statligt stöd. Utredningen skall vidare analysera vilka effekter avfallsbeskattningen har på olika avfallsslag och olika former av avfallsbehandling samt i vilken mån avfallsbeskattningen har bidragit till att nå de uppställda målen inom avfallspolitiken.

## 5.3 Avfallsskatten och EU:s regler om statligt stöd

### 5.3.1 EG-fördragets bestämmelser om statligt stöd

Dessa bestämmelser rör inte primärt beskattningen av avfall, men är ändå av stor betydelse vid utformning och eventuell förändring av nationella regler inom detta område, vilket såsom nämns ovan också betonas i kommittédirektiven.

Gemenskapens regler om statsstöd återfinns i EG-fördraget och är placerade i fördragets artiklar 87–89. Av artikel 87.1 framgår att stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Enligt artikel 87.3 är medlemsstaterna skyldiga att till EG-kommissionen anmäla sådana planerade förändringar i lagstiftningen som kan betraktas som statsstöd. Kommissionen måste godkänna åtgärden innan medlemsstaten kan verkställa den. Om en medlemsstat inte anmäler en åtgärd, anmäler åtgärden men låter bli att avvakta kommissionens beslut eller handlar i strid mot kommissionens beslut, betraktas åtgärden som olagligt stöd och de företag som fått stödet riskerar återbetalningskrav.

Det bör observeras att en statsstödsprövning sker oberoende av eventuell materiell gemenskapsrätt på sakområdet. Även om ett skattedirektiv ger medlemsstaterna möjlighet att sätta ned skatter, måste en sådan skattenedsättning också prövas och befinnas förenlig med EG:s regler om statsstöd.

### Miljöriktlinjerna

Även om en åtgärd betraktas som statsstöd kan den ändå godtas. Kommissionen har utfärdat olika riktlinjer för tidsbegränsade godkännanden av medlemsstaternas åtgärder. För avfallsskattens del är det framför allt de s.k. miljöriktlinjerna<sup>1</sup> som skulle kunna komma i fråga. Riktlinjerna syftar till att ”förtydliga tillämpningen av principen om att det är förorenaren som skall betala” och till att ”stärka miljöstödet incitamentskaraktär”.

---

<sup>1</sup> Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till skydd för miljön (EGT C 37, 3. 2.2001, s. 3).

Särskilda regler gäller för stöd i form av skattesänkningar eller skattebefrielse. Skatter som införs av miljöskäl kan drabba vissa verksamheter så att det kan anses vara nödvändigt med undantag. Detta kan vara fallet om vissa företag riskerar att förlora sin internationella konkurrenskraft, särskilt då en harmonisering saknas på europeisk nivå. Miljöriktlinjerna behandlar även förutsättningarna för att bibehålla och förändra befintliga skatter för det fall dessa räknas som statsstöd.

### 5.3.2 Kommissionens beslut om LSA och statsstöd år 1999

I samband med att LSA infördes anmäldes lagen till kommissionen för prövning i förhållande till statsstödsreglerna. Genom beslut den 24 mars 1999<sup>2</sup> beslutade kommissionen att stödet till vissa avfallsanläggningar inom ramen för LSA var förenligt med EG-fördraget. Kommissionen konstaterade att skatteavdragen i 11 § utgjorde driftstöd och därmed statsstöd. Kommissionen ansåg emellertid att stödet kunde godkännas med stöd av de tidigare miljöriktlinjerna. Beträffande lagens olika undantag från skatteplikt konstaterade kommissionen att undantagen antingen var en naturlig del av systemet eller att materialet i fråga i själva verket inte var avfall. De anläggningar som låg utanför lagens tillämpningsområde berördes inte i kommissionens beslut. Beslutet omfattade åren 2000–2004 och en ny anmälan skulle göras före den 1 januari 2004.

### 5.3.3 Kommissionens beslut om LSA och statsstöd år 2004

Regeringen gjorde under hösten år 2003 en ny statsstödsanmälan av de olika skattebefrielserna i lagen till kommissionen. I anmälan uppgav regeringen med hänvisning till kommissionens beslut 1999 att det var fråga om en förlängning av ett befintligt program, dock med vissa ändringar. Ändringarna som åsyftades var avdragsrätt för skatt på cesiumhaltig biobränsleaska, undantag för anläggningar för flytande avfall i vassbädd och för vattenverksslam, avdragsrätt för skatt på tillsatser och vatten för stabilisering respektive vätning av askor även om tillsättandet skett utanför en avfallsanläggning, direkt avdrag för visst avfall som avses användas till sluttäckning

---

<sup>2</sup> Kommissionens beslut den 24 mars 1999 om statligt stöd i ärende nr N 284/98.

och höjningar av skattesatsen den 1 januari 2002 till 288 kr och den 1 januari 2003 till 370 kr.

Regeringen argumenterade i sin anmälan att lagen, trots kommissionens tidigare ställningstagande, över huvud taget inte innehåller några inslag av statligt stöd, eftersom alla fall av skattebefrielse är naturliga och nödvändiga delar av systemet.

I sitt beslut den 19 maj 2004<sup>3</sup> vidhöll kommissionen sin tidigare ståndpunkt att undantagen i 6 § och avdragen i 10 § inte utgör statligt stöd i enlighet med artikel 87.1 i EG-fördraget. Undantagen och avdragen medges för att undvika att material som i realiteten inte är avfall beskattas till följd av nettodeponimetoden, det ingår i systemets natur och logik att undanta sådant material.

Vidare beslutade kommissionen att inte heller avdragen i 11 § utgör statligt stöd. För de uppräknade avfallsslagen finns för närvarande inte några tekniker som miljömässigt är att föredra framför deponering. Detta innebär att skattebeläggning av dessa avfallsslag inte skulle överensstämja med avfallsskattens målsättning att öka incitamenten att hantera avfall på miljömässigt bästa sätt. En skatt skulle inte heller få den önskade styrande effekten att uppmuntra avfallsminskning, återanvändning och återvinning av avfall. Den skulle i stället medföra en ökad risk att avfallet inte kontrolleras och hanteras på mest miljövänliga sätt. Kommissionen bedömde därför att avdragen ingår i systemets natur och logik och alltså inte utgör statligt stöd.

Kommissionen påminde avslutningsvis om att i det fall nya miljövänligare alternativ till hantering av undantagen tas fram undantagen eller avdragen inte längre ingår som en naturlig del av systemets art och funktion. Ordningen bör då ändras och anmälas till kommissionen.

#### **5.3.4 Argumentationen i statsstödsärendet och dess betydelse för lagens fortsatta utformning**

När det gäller frågan om statsstöd finns det inte några garantier för att framlagda förslag, ens efter förändringar med automatik får kommissionens acceptans, särskilt som EG-domstolens och kommissionens praxis på olika områden är under ständig utveckling. Därtill kan anmärkas att statsstödsbeslut, även om statsstödet

---

<sup>3</sup> Kommissionens beslut den 19 maj 2004 i ärende NN 161/2003 (Förlängning och ändring av stödordningen av avfallsskatt).

i sig är godkänt, är tidsbegränsade och föremål för återkommande omprövningar. Därvid står klart att det långsiktiga nationella miljöarbetet underlättas om tillämplig lagstiftning inte behöver tyngas av den osäkerhet som dessa återkommande prövningar gentemot en dynamisk praxis trots allt medför. I ett kostnads-effektivitetsperspektiv är det vidare av stort värde att den befintliga lagstiftningen av kommissionen inte bedömts innefatta något statligt stöd. Skälet härför är främst att det erfarenhetsmässigt tar mycket tid och kraft i anspråk för att få nödvändiga godkännanden av kommissionen.

Mot bakgrund av det ovan sagda ligger det, enligt utredningens mening, ett stort värde i att den nu befintliga lagen inte bedömts innehålla några element av statligt stöd. Samtidigt ställer detta vissa krav på utredningen vid dess bedömning och översyn av lagen. För att även fortsättningsvis dra nytta av att regelverket är accepterat i statstödshänseende är det av stor betydelse att de principer som låg till grund inte endast för argumentationen i statsstödsärendet, utan även lagens tillblivelse tillämpas konsekvent även vid denna översyn.

#### **5.4 Hur har skatten styrt?**

Tidigare har deponering varit den billigaste metoden att omhänderta avfallet. Genom bland annat avfallsskatten har deponering blivit dyrare, vilket gjort att materialåtervinning, förbränning och biologisk behandling blivit mer ekonomiskt intressant. Statistik från Skatteverket visar att mängden avfall som förs in på och som stannar på avfallsanläggningarna har minskat kontinuerligt sedan skatten infördes. Statistik från Svenska Renhållningsverksföreningen (RVF) och industrin visar att energiutvinningen och materialåtervinningen (inkl. materialåtervinning genom biologiska metoder) av avfall har ökat. Avfallen har således, bland annat p.g.a. avfallsskatten, styrts från deponering till materialåtervinning eller energiutvinning.

#### 5.4.1 Vilka effekter har skatten haft på olika avfallsslag och på olika former av avfallsbehandling?

Återvinningsbara material har ofta styrts till materialåtervinning (rena material) och energiutvinning (blandade eller förorenade material).

Icke organiska avfall, som t.ex. bottenaska och slagger, används som konstruktionsmaterial i exempelvis vägar, dräneringsmaterial och tätmaterial på deponier.

Organiska slam och liknande avfall används främst som jordförbättringsmedel och som täckskikt på deponier.

#### 5.4.2 I vilken mån har avfallsbeskattningen bidragit till att uppnå de avfallspolitiska målen?

Det övergripande avfallspolitiska målet är att avfallet skall behandlas enligt avfallshierarkin. För att stödja det målet har regeringen satt upp delmål samt styrmedel för att nå dessa.

Ett delmål är att mängden deponerat avfall, exklusive gruvavfall skall minska med minst 50 procent till år 2005 räknat från 1994 års nivå. För att uppnå det målet har det införts ett antal styrmedel och det är inte möjligt att med större nogsamhet säga *i vilken mån* de olika styrmedlen bidrar till den minskade deponeringen. Troligtvis har avfallsskatten med sin tydliga politiska signal och ekonomiska effekt haft en stor betydelse för att deponeringen minskar i snabb takt. Den bedömningen bekräftas av att deponeringen av de flesta avfallsslag minskat kontinuerligt efter år 2000. Det kan urskiljas en brytpunkt vid år 2000 i de grafer som baseras på RVF:s statistik. Tidigare år har mängden avfall som deponeras varierat men efter år 2000 visar statistiken att mängden avfall som deponeras är monotont avtagande.

Andra delmål eftersträvar en ökad biologisk behandling. Dessa delmål beslutades i oktober 2003 och är således relativt nya. Ökad biologisk behandling är den andra sidan av minskad deponering. Det är inte möjligt att minska deponeringen om inte de andra behandlingsmetoderna ökar (eftersom avfallsmängderna inte minskar). Enligt RVF:s statistik ökar den biologiska behandlingen. Detta styrks av att mer rester från bland annat biologisk behandling uppkommer enligt Skatteverkets statistik. Det finns ett flertal styrmedel som tillsammans bidrar till att nå målen om ökad

biologisk behandling. Det är här liksom angående den minskade deponeringen inte möjligt att säga *i vilken mån* respektive styrmedel bidrar. Det kan bara konstateras att den biologiska behandlingen har ökat i takt med att deponeringen har minskat. Det är således troligt att avfallsskatten bidragit till att den biologiska behandlingen ökat genom att göra den mer ekonomiskt intressant.

Ett annat mål är att minska mängden uppkommet avfall. Mängden uppkommet avfall har inte minskat sedan skatten trädde i kraft. Det kan dock inte uteslutas att skatten haft en dämpande effekt på utvecklingen.

Sammanfattningsvis kan sägas att avfallsbeskattningen har bidragit till att uppnå de avfallspolitiska målen, men att det inte är möjligt att säga *i vilken omfattning*, detta eftersom andra styrmedel, såväl administrativa som ekonomiska, också har haft betydelse. Utredningen vågar dock påstå att avfallsbeskattningen genom sin tydlighet och sin konkreta effekt starkt bidrar (och har bidragit) till uppfyllandet av de avfallspolitiska målen.

## **5.5 Skattens framtida utformning m.m.**

### **5.5.1 Utvärderingens inriktning**

På grundval av utredningens genomgång av skattens styreffekter och studier av hur skatten tillämpats i praktiken gör utredningen bedömningen att skatten i huvudsak skall vara utformad såsom i dag. Detta har inneburit att översynen till förhållandevis stor del kommit att bestå i att utvärdera de skattebefrielser som i dag finns i lagen. En sammanfattning av utvärderingen i den delen återkommer nedan under avsnitt 5.7.

Utvärderingen har emellertid också haft som målsättning att om möjligt hitta vägar för att öka lagens funktion som miljöstyrande instrument. Konkreta sådana förslag återfinns bland annat nedan i avsnitt 5.8 om differentierade skattesatser.

I samband med utvärderingen och bedömningen att lagen inte skall genomgå några mer genomgripande förändringar har några särskilda frågor dykt upp som är av principiell betydelse och därmed relevanta för skattens funktion. Dessa har handlat om huruvida det skattebefriade området skall utsträckas eller inskränkas i någon omfattning och berörs nedan.



### 5.5.2 Bör det branschspecifika avfallet ges en generell skattebefrielse?

En uppfattning som framförts är att inte endast det branschspecifika avfall som pekas ut i 11 § LSA skulle medges skattebefrielse utan att *allt* branschspecifikt avfall skulle vara befriat från skatt. Skälen härför skulle huvudsakligen vara att incitamenten för alternativ användning av avfallet är så stora inom industrisektorn att skatten inte är nödvändig för att styra avfallet bort från deponering när så är möjligt, eller att det inte finns några alternativ till deponering.

Utredningen kan därvid konstatera att det i och för sig finns ett flertal incitament inom industrisektorn som verkar i samma riktning som skatten, varav flera är av större betydelse än skatten. Vid beaktande av syftet bakom LSA och med hänsyn till dess art och funktion kan utredningen dock inte finna annat än att det saknas belägg för det generella påståendet att skatten inte har *någon* miljöstyrande effekt överhuvudtaget på det i dag icke skattebefriade branschspecifika avfallet. Det är självklart så att förutsättningarna för alternativ avsättning för avfallet varierar, såväl mellan företag som mellan olika avfallsslag. En generell skattebefrielse skulle emellertid innebära ett stort avsteg från de principer som i dag styr lagen, enligt vilka varje avfallsslag skall prövas för sig och berättiga till skattebefrielse på sina egna meriter. Detta är ett tungt vägande skäl mot en generell skattebefrielse. Skälet blir än tyngre vid beaktande av att de argument som låg till grund för kommissionens beslut om statsstöd i sådant fall bortfaller och inte längre kan användas för att få acceptans i detta hänseende. Härutöver finns det tveksamheter i statsstödshänseende beträffande hur en sådan skattebefrielse som nu diskuteras skall avgränsas för att inte utgöra statsstöd.

Det ovan sagda innebär sammantaget att utredningen inte anser att strukturen i LSA skall ändras på ett sådant sätt att en generell skattebefrielse medges för branschspecifikt avfall.

### 5.5.3 Bör skattebefrielse vara mer generellt hållna än i dag?

De i dag befintliga skattebefrielseerna är specifika för de olika avfallsslagen m.m. Skälet härför är att det i varje enskilt fall skall kunna prövas om kriterierna för skattebefrielse är uppfyllda, eller m.a.o. om skatten i vart och ett av de aktuella fallen skulle ha någon nämnvärd miljöstyrande effekt. En konsekvens av detta system är att avfallsslag som i dagsläget inte uppkommer i Sverige inte skattebefrias. Detta kan möjligen vara ett hinder vid nyetableringar. Denna risk bör dock inte överdrivas och ställd mot alternativet, nämligen att ha en mer eller mindre uttömmande lista på avfallsslag som kan vara aktuella för skattebefrielse, synes den nu gällande ordningen trots allt vara den mest ändamålsenliga. Därtill är kriterierna för skattebefrielse klart angivna av lagstiftaren, varför introduktionen av ett ”nytt” branschspecifikt avfallsslag bör kunna hanteras inom Regeringskansliet utan att för den sakens skull innebära att en nyetablering hindras. Det kan slutligen anmärkas att en beskattningsordning med skattebefrielse ”för säkerhets skull” sannolikt skulle kräva en statsstödsprövning av en helt annan omfattning än tidigare. Mot bakgrund av det ovan sagda anser utredningen att det finns goda skäl att i möjligaste mån avgränsa skattebefrielseerna även framdeles.

### 5.5.4 Bör skattebefrielse slopas och skattenivån generellt sänkas?

Som alternativ till att vidga möjligheterna till skattebefrielse skulle kunna övervägas att helt sonika slopa skattebefrielseerna. De skattebefrielse som då kanske främst kan sättas i fråga är skattebefrielse för branschspecifikt avfall. En sådan lösning skulle av nödvändighet behöva förenas med en förhållandevis låg skattenivå för att undvika negativa konsekvenser, framförallt för industrin som i de fall skattebefrielse föreligger i dag, i stor utsträckning saknar alternativ avsättning för avfallet. Det kan då ifrågasättas om inte styreffekten blir så pass uttunnad att skatten kraftigt förlorar sin styrande betydelse. En sådan lösning förutsätter också att det finns miljövinster att finna i ett mer generellt skatteuttag, i form av en dämpande effekt s.a.s. över hela linjen. Utredningen har därvid uppmärksammat de incitament som, förutom skatten, är av

betydelse för företagens avfallshantering. Det står därvid klart att det finns betydande incitament som påverkar företagen i deras avfallshantering. Viktiga sådana incitament är bland annat betydelsen av tillståndsprövning och de ökande miljökraven, exempelvis skärpta mottagningskriterier osv. I sammanhanget är även de i dag befintliga skattebefrielseerna relevanta, dels eftersom de till sin karaktär är tidsbegränsade och föremål för omprövning, dels då de i sig leder till ökad källsortering m.m. på företagen.

Enligt utredningens bedömning saknas skäl att föreslå en sådan genomgripande förändring som det skulle innebära att slopa de branschspecifika skattebefrielseerna. Den nu befintliga ordningen där skattebefrielseerna prövas utifrån vissa fastställda kriterier fungerar bra och skattebefrielseernas tidsbegränsade karaktär gör att det likväl finns incitament genom skatten.

## 5.6 Skattemetod

<p><b>Utredningens förslag:</b> Nettodeponimetoden skall tillämpas även i fortsättningen vid uttaget av avfallsskatt.</p>
---

I avsnitt 3.4 har utredningen redogjort för hur den nuvarande skattemetoden, nettodeponimetoden, fungerat i praktiken. Överlag synes den numera, när såväl de skattskyldiga som Skatteverket anpassat sig till metoden, fungera mycket bra och utan några större bekymmer.

RVF har dock framfört som önskemål att införa ett slags frizon inom de skattepliktiga anläggningarna inom vilka behandling och lagring kan genomföras utan att avfallet beskattas. Det huvudsakliga skälet bakom denna konstruktion är att skatten, med dess nuvarande utformning, omfattar stora mängder avfall som inte är avsett att beskattas, vilket orsakar administrativt merarbete och i vissa fall räntekostnader för lagring av avfall.

Utredningen har noga övervägt de skäl som framförts för en förändring eller justering av skattemetoden. Därvid har det dock förelegat vissa svårigheter med att kvantifiera omfattningen av den problemställning som redovisats. Såvitt utredningen kan bedöma bör problemen dock inte överdrivas utan får vägas mot nyttan av att ha en väl fungerande beskattningsmetod. Vid denna avvägning kan utredningen inte finna att skälen för att i nuläget vidta någon

förändring är av den tyngden att en förändring bör föreslås. Nettodeponimetoden skall därför även fortsättningsvis tillämpas enligt sin nuvarande utformning.

## **5.7 Skattebefrielser**

Nedan redovisas i korthet de bedömningar utredningen gjort beträffande de skattebefrielser som ingår i LSA och som prövats gentemot bland annat skälen för deras införande.

### **5.7.1 Skattebefrielse för vissa anläggningar (avsnitt 6)**

Skälen för skattebefrielse för vissa anläggningar är att en skatt på deponering av de avfallsslag som deponeras på dessa inte skulle ha någon miljöstyrande effekt samt att det av administrativa, tekniska och kostnadsmässiga skäl är omotiverat att föra in hanteringen av dessa avfallsslag i skattesystemet.

Vid sin översyn har utredningen funnit att de ursprungliga skälen fortfarande äger giltighet, varför befrielserna skall kvarstå oförändrade.

### **5.7.2 Skattebefrielse för material som används för drift av anläggningen, konstruktionsarbeten m.m. (avsnitt 7)**

Gällande befrielser från skatt på material som är avsett att användas för driften av en avfallsanläggning eller som förs in till en sådan anläggning utan direkt samband med avfallshanteringen samt för skatt på avfall som inom anläggningen använts för konstruktionsarbeten eller för att där åstadkomma en miljösäker deponering eller förvaring skall enligt utredningens bedömning bestå.

### **5.7.3 Skattebefrielse för vissa behandlingsmetoder m.m. (avsnitt 8)**

Skattebefrielserna för vissa behandlingsformer infördes i syfte att inte missgynna anläggningar som bedriver såväl deponering som annan behandling. De behandlingsformer som kommer i fråga är kompostering, reaktorbaserad rötning, förbränning, tillverkning av

fast lagringsbart bränsle, avvattning och – under förutsättning att avfallet är flytande – rening. Gemensamt för dessa behandlingsformer är att avfallet minskar väsentligt i vikt. Dessutom resulterar dessa behandlingar regelmässigt i en produkt som anläggningarna finner avsättning för. För rester som uppstår efter genomförd behandling skall dock skatt betalas. Utöver de nu nämnda behandlingsformerna är även flytande avfall som inom en anläggning är avsett att behandlas i vassbädd skattebefriat.

I enlighet med utredningens genomgång av de skattebefriade avfallsbehandlingsmetoderna har utredningen gjort bedömningen att de skall vara skattebefriade även framdeles. Skattebefrielsen för avfall avsett att användas för kompostering eller reaktorbaserad rötning skall dock förtydligas. Detta skall ske genom att ett krav om en längsta behandlingstid om ett år skall gälla för att metoden skall berättiga till skattebefrielse. Skälet härför är att skattebefrielsen kommit att tillämpas på sådant sätt att även andra former av rötning, s.k. biocellsrötning erhållit skattebefrielse. Enligt utredningens mening var dock lagstiftarens syfte att endast låta mer utvecklade former av rötning vara skattebefriade. Något skäl att frånga det ursprungliga syftet har inte framkommit under utredningsarbetet, vilket således medför att skattebefrielsen bör ges en tydligare utformning. Ettårsregeln skall dock inte tillämpas vid kompostering av park- och trädgårdsavfall.

#### 5.7.4 Skattebefrielse för konventionellt avfall (avsnitt 9)

Skälen för skattebefrielse för de konventionella avfallsslagen är genomgående att det inte finns någon alternativ behandlingsmetod att styra avfallsslagen till samt att det inte är möjligt att minska mängden av de aktuella avfallsslagen. I flera fall är det dessutom frågan om avfallsslag som inte längre produceras, s.k. historiskt avfall, varför det är lätt att konstatera att mängden avfall inte kan minskas genom en skatt. En skatt kan däremot, eventuellt minska mängden avfall som behandlas, vilket inte är en önskvärd miljöstyrning. Denna risk var därför ett ytterligare skäl att skattebefria en del av de konventionella avfallsslagen.

Vid sin översyn har utredningen funnit att de ursprungliga skälen i de flesta fall fortfarande äger giltighet och att befrielserna därför skall stå kvar oförändrade. Skattebefrielsen för förorenade jordar från marksanering och förorenade muddermassor är inte

längre motiverad då det i dag finns tekniker att rena de allra flesta föroreningarna. Det finns dock en risk att efterbehandling inte kommer till stånd om kostnaderna höjs, vilket riskerar uppfyllandet av miljö kvalitetsmålet *Gifrfri miljö*. Mot denna bakgrund har utredningen valt att gå försiktigt fram och införa en lägre skattesats om 90 kronor per ton för dessa fraktioner. Skattebefrielse för s.k. rena muddermassor skall slopas då det inte längre finns skäl att befria dessa fraktioner. Dessutom skall även skattebefrielse för avfall från sanering av upplag för farligt avfall slopas, i syfte att påskynda takten i eventuellt kvarstående saneringar.

### 5.7.5 Skattebefrielse för branschspecifikt avfall (avsnitt 10)

Skälen för skattebefrielse för de branschspecifika avfallsslagen är i de flesta fall att det för dessa under överskådlig tid inte finns några miljömässigt acceptabla alternativ till deponering och att möjligheterna att minska avfallsmängderna genom processförändringar, val av råvara etc. är avsevärt begränsade. Vad gäller skattebefrielserna för avfall från återvinning av returpapper och glas var skälen för dessa att en skatt skulle riskera att fördyra hanteringen av returpapper och återvunnet glas och därmed äventyra de miljö- och naturresskäl som är huvudsyftet bakom dessa åtgärder.

Vid översynen har utredningen funnit att de ursprungliga skälen fortfarande äger giltighet och att befrielserna, i de fall då produktion fortfarande äger rum i Sverige, skall kvarstå. Det är dock inte motiverat att ge returpappers- och glasåtervinningen så generella skattebefrielser så att de avfallsslag som inte får deponeras får skattebefrielse då de deponeras på dispens. Verksamheterna är motiverade av miljö- och resursskäl, men det är inte rimligt att av den anledningen ställa lägre miljökrav på dem. Därför har utredningen funnit att dessa skattebefrielser skall inskränkas till att enbart avse de icke organiska avfallsslagen.

## 5.8 Förändringar i skattesatsen

### 5.8.1 Bör skattesatsen differentieras och vilken nivå bör den ligga på?

**Utredningens förslag:** Skattesatsen skall differentieras. För utsorterat brännbart avfall och för organiskt avfall skall skattesatsen uppgå till 470 kronor per ton. För förorenad jord och muddermassor skall skattesatsen uppgå till 90 kronor per ton. För övrigt avfall skall skattesatsen uppgå till de nuvarande 370 kronor per ton.

Skatten på avfall som deponeras kommer fortsättningsvis främst att ha två styreffekter. För det första att se till att deponiförbuden efterlevs genom att ge ekonomiskt incitament för utbyggnad och utveckling av alternativa behandlingsmetoder. För det andra att fortsätta att styra de icke organiska massorna från deponering till användningsområden, såväl inom som utom deponien, där de ersätter jungfruliga massor.

Naturvårdsverkets uppföljningar av deponiförbuden de senaste åren visar att dispensererna för utsorterat brännbart avfall har planat ut, i vart fall under det senaste året. De senaste två åren har dispenser för utsorterat brännbart avfall givits för cirka 400 000 ton. Åren före minskade dispensererna markant för varje år. För år 2005 har dispens givits för 232 700 ton organiskt avfall varav drygt 13 000 ton hushållsavfall. En högre skattesats på dessa fraktioner kan medföra att den positiva utvecklingen som tidigare rådde fortsätter. Ett alternativ som Naturvårdsverket uttryckte redan i utvärderingen för år 2002<sup>4</sup> är att införa ett slutdatum för den nuvarande möjligheten till dispens. En högre skattesats på dessa fraktioner träffar inte enbart det avfall som deponeras på dispens utan även det avfall som undantagits från förbuden för att det bedömts att deponering är det miljömässigt bästa omhändertagandet för detta. Att höja skatten på dessa fraktioner är inte den direkta avsikten utan det är en effekt av en praktisk avgränsning. Det förhåller sig dock så att om dessa fraktioner uppfyller kriterierna för skattebefrielse så kan de erhålla sådan vilket är fallet med t.ex. grönlutslammet. Uppfyller de inte kriterierna finns det möjlighet att styra mot minskade mängder. Det vore olämpligt att

---

<sup>4</sup> Naturvårdsverkets rapport nr 5298, *Uppföljning av deponeringsförbuden*, juni 2003.

låta den högre skattesatsen knytas till dispenserna eller knyta en lägre skattesats till undantagen, eftersom skatteuttaget då bestäms på myndighetsnivå, vilket bland annat kan ifrågasättas i konstitutionellt hänseende.

För förorenad jord och muddermassor blir det fråga om att väga de positiva effekterna av en skatt mot riskerna med en sådan. Vid en avvägning finner utredningen att risken att efterbehandling inte kommer till stånd överväger vid bedömningen av en skatt om 370 kronor per ton, dvs. den nu gällande skattesatsen. Däremot finns det nu anledning att ifrågasätta den fulla skattebefrielsen, i synnerhet som det finns behandlingsalternativ för ett flertal föroreningar samtidigt som teknikutveckling uppenbarligen pågår på området. Dessutom kan avsättningsmöjligheterna för behandlade jordar antas förbättras när bindande regler om användningen av avfall för anläggningsändamål utformats. Mot bakgrund härav finns det anledning att mjuka upp skattebefrielsen något. Det finns emellertid all anledning att gå försiktigt fram och i ett första steg kan därför en, vid jämförelse med nu gällande skattesats, förhållandevis låg skattesats om 90 kronor vara lämplig. Utredningen är medveten om att effekterna för efterbehandlingsarbetet inte kan bedömas fullt ut, varför förändringen noggrant bör följas upp och utvärderas.

Vad avser styrningen för de icke organiska massorna så har såväl Naturvårdsverket, länsstyrelserna och RVF vittnat om att trycket är högt för att använda avfall som ballast i bullervallar, vid vägbyggnation m.m. Det finns inga riktlinjer för när avfall får användas på detta sätt. Regeringen har uppmärksammat detta och anför följande i propositionen *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag* (prop. 2004/05:150). ”Sedan kraftfulla styrmedel införts för att minska deponeringen av avfall används allt mer avfall till olika anläggningsändamål. Naturvårdsverket bör särskilt verka för att berörda aktörer får vägledning så att sådan användning av avfall sker på ett sätt som inte innebär risk för hälsa och miljö. Naturvårdsverket bör vidare få ett uppdrag att ta fram förslag till bindande regler om användningen av avfall för anläggningsändamål.” Utredningen har funnit att de bindande reglerna är en förutsättning för att kunna höja trycket ytterligare på att använda avfall till anläggningsändamål. Därför finner utredningen att det i dagsläget inte är lämpligt att höja skattesatsen för dessa massor.

Eftersom bedömningarna är olika för utsorterat brännbart och organiskt avfall, förorenad jord och muddermassor samt övriga



avfall har utredningen funnit det lämpligt att införa differentierade skattesatser. Därvid bör skatten på utsorterat brännbart och organiskt avfall höjas i förhållande till skatten på övrigt avfall. Skälen härför är dels att det finns ett behov av att öka trycket mot minskad deponering för dessa avfallsslag, dels att en eventuell skatt på förbränning av avfall annars kan medföra att förbränning blir ett dyrare alternativ än deponering. En lämplig skattesats för utsorterat brännbart och organiskt avfall bedöms vara 470 kronor per ton, dvs. 100 kronor över skattesatsen för övrigt avfall.

Som alternativ till differentiering av skattesatsen har utredningen övervägt om förslaget i stället skulle bestå i att förordna att en dispensavgift införs. Enligt uppgift har detta också övervägts tidigare, men av olika skäl inte införts. Utredningen å sin sida som nu gjort en ordentlig genomlysning av LSA och dess funktion kan inte se att det finns några större fördelar med att placera den önskade styrningen inom ramen för ett avgiftssystem. Tvärtom synes det mycket lämpligt att utnyttja skatteinstrumentet för att åstadkomma denna styrning, bland annat då det finns en färdig administration inom vilken den föreslagna differentieringen utan större svårigheter synes kunna infogas. Härigenom undviks också de komplikationer som ett ifrågasättande i statsrättslig synvinkel av en avgift kan innebära, dvs. att avgiften i själva verket har en sådan utformning att den är att bedöma som en skatt.

### **De föreslagna förändringarna i belysning av det befintliga beslutet om statsstöd och LSA**

Utredningens förslag medför vissa förändringar i LSA. Dessa förändringar måste sannolikt förhandsanmälas till kommissionen för prövning av om förutsättningarna för den tidigare bedömningen, nämligen att skattebefrielse i lagen inte utgör statsstöd, fortfarande kvarstår.

Enligt utredningens bedömning ligger de föreslagna förändringarna dock väl i linje med de principer som låg till grund för tillblivelsen av LSA och bör därför inte medföra att någon skattebefrielse nu kommer att anses vara statligt stöd. Tvärtom placerar sig förslagen väl inom avfallsskattens art och funktion, dessutom med det uttalade syftet att dels minska mängden avfall till deponering, dels om möjligt att minska uppkomsten av avfall.

### 5.8.2 Bör skatten på avfall omräknas automatiskt efter konsumentprisindex och/eller BNP-utvecklingen?

#### Bakgrund

På punktskatteområdet förekommer att man inflationsjusterar (indexomräkning efter prisutveckling) skatter. Det finns åtminstone två skäl till detta; (1) att bibehålla det reala skatteuttaget så att inte skattebasen urholkas och (2) att bibehålla styreffekten.

#### *Vilka indexomräkningar av skattesatser görs i dag?*

Från och med år 1994 infördes en realvärdesäkring av de intäktsmässigt mest betydande punktskatterna genom en årlig omräkning med konsumentprisindex (KPI). Tobaks- och alkoholskatterna är dock undantagna från denna realvärdesäkring sedan den 1 augusti 1998 (om skälen härför, se prop. 1997/98:150, s. 174 f.). I nuläget omräknas enbart energi- och koldioxidskattesatser. Exempelvis räknas inte svavelskatten om, trots att det är en energirelaterad skatt. Övriga miljö- och fordonsrelaterade skattesatser räknas inte heller om.

I sitt slutbetänkande diskuterar Vägtrafikskatteutredningen (s. 548 ff.) utförligt möjligheten att bland annat BNP-omräkna energi- och koldioxidskattesatserna.<sup>5</sup> Något förslag lämnas emellertid inte. Utredningen konstaterar dock att det föreligger ett antal beaktansvärda svårigheter med en sådan konstruktion, varav en av de viktigaste sannolikt är svårigheten att bedöma om skatten är korrekt satt i utgångsläget, dvs. hur den förhåller sig till uppställda målsättningar.

#### Överväganden

**Utredningens bedömning:** Någon omräkningsregel som per automatik justerar skattesatserna skall inte införas i LSA.

I samband med översynen av LSA har utredningen övervägt om det i lagen bör införas en automatisk omräkning av skattesatserna. Beträffande frågan om BNP-omräkning är en sådan konstruktion i

<sup>5</sup> Slutbetänkande av Vägtrafikskatteutredningen, *Skatt på väg* (SOU 2004:63).

och för sig tänkvärd, men uppvisar flera svårigheter i praktiskt hänseende. När nyttan av konstruktionen vägs mot dessa svårigheter framgår det att det beträffande LSA inte är aktuellt att förorda en sådan konstruktion. Man kan dessutom konstatera att konstruktionen som sådan inte heller i övrigt förekommer i svensk skattelagstiftning.

Beträffande frågan om indexomräkning efter prisutveckling finns det emellertid redan i dag, i lagen (1994:1776) om skatt på energi, en sådan regel. Vid en bedömning av om en regel av motsvarande slag skall införas i LSA kan konstateras att skattebasen är väsentligt mindre för avfallsskatten än för energi- och koldioxidskatterna. Med hänsyn härtill och mot bakgrund av de låga inflationsnivåer som nu förelegat under en tid, kan utredningen inte finna att en omräkningsregel bör införas av rädsla för att skattebasen annars urholkas. Vad sedan gäller frågan om en sådan regel ändå bör införas för att bibehålla skattens styrande funktion finner utredningen att en automatisk uppräkningsregel inte kan föregås av några överväganden om det lämpliga i skattehöjningarna och därför är mindre lämplig beträffande skatten på avfall. I stället bör förändrade skatter inom detta område föregås av en politisk prövning av lämpligheten att vidta åtgärder. Därvid spelar uppställda miljömål och uppföljningen av dessa stor betydelse.

Sammantaget innebär det ovan sagda att utredningen inte finner skäl att föreslå att någon regel omfattande automatisk omräkning bör föreslås.

## 5.9 Avfallsskatten i framtiden

LSA infördes fr.o.m. den 1 januari 2000. Denna utvärdering slutförs vid halvårsskiftet 2005. Utvärderingen, tillsammans med utredningens förslag om ganska blygsamma förändringar i LSA, visar att teknikutvecklingen inte tagit fullt så avgörande steg på avfallsbehandlingsområdet som regeringen uppenbarligen hoppades på vid färdigställande av den proposition som föregick LSA. För att en utvärdering av det här slaget skall vara meningsfull krävs att viss tid hinner förflyta. Inte minst krävs en rimlig tid för teknikutveckling osv. mellan utvärderingarna. Enligt utredningens mening kan det finnas anledning att rikta in sig på att nästa utvärdering i vart fall bör inledas om 4–5 år. Vid den utvärderingen bör såväl de befintliga skattebefrielseerna som lagen själv prövas.

## 6 Skattebefrielse för vissa anläggningar

**Utredningens överväganden och bedömning:** Skattebefrielserna för vissa anläggningar motiveras i förarbetena till lagen (1999:673, LSA) om skatt på avfall i huvudsak med att en skatt på deponering av de avfallsslag som deponeras på dessa anläggningar inte skulle ha någon miljöstyrande effekt samt att det av administrativa, tekniska och kostnadsmässiga skäl är omotiverat att föra in hanteringen av dessa avfallsslag i skattesystemet. Undantaget gäller dock enbart anläggningar där endast de uppräknade avfallsslagen deponeras eller förvaras. Regeringen anförde vidare vid lagens tillkomst att utvecklingen på avfallshanteringsområdet är dynamisk och betonade i samband därmed vikten av att skattebefrielserna kontinuerligt omprövades.

Utredningen har vid översynen främst prövat om skälen som föranlett skattebefrielserna är fortsatt giltiga.

*Utredningen gör följande bedömning.* Det har vid översynen inte framkommit något som förändrar de bedömningar som gjordes då skattebefrielserna för de aktuella anläggningarna infördes. Utredningen finner därför att skattebefrielserna för dessa skall bestå.

### 6.1 Inledning

I LSA görs undantag från skatteplikt för anläggningar där utslutande ett eller flera av vissa särskilt angivna avfallsslag deponeras eller förvaras under längre tid än tre år.

För avfall från vattenrening vid gruvindustriell verksamhet och järnhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalms-pellets gäller undantaget bara om det omhändertas tillsammans med avfallssand.

## 6.2 Jord, grus, lera, skiffer, kalkstoft, kalksten eller annan sten.

(3 § första stycket 1 a)

### Bakgrund

Vid schaktning för bland annat bygg- och anläggningsarbeten uppkommer schaktmassor som inte kan utnyttjas i samband med det pågående arbetet och som därför måste föras bort från arbetsområdet. Dessa schaktmassor omfattar allt från sten och block från sprängningar och tunneldrivningar till organiska jordar med höga fukthalter. Skälen till att jord- och bergmassorna inte kan utnyttjas är att de har olämpliga tekniska egenskaper som gör dem svåra att använda i anläggningsarbeten, som t.ex. hög lerhalt eller stora mängder organiskt material. För den som vill göra sig av med schaktmassor finns det i dag tre huvudalternativ. Rena sprängstensmassor kan användas som råvara vid ballasttillverkning. Massorna kan i befintlig form avyttras för utfyllnad eller till bullervallar. Massorna kan slutligen föras till deponering.

### *Schaktmassetippar*

I viss utsträckning förs massorna till anläggningar som är tillståndspliktiga med stöd av bestämmelser i 15 kap. miljöbalken. Vanligast torde dock vara att massorna förs till särskilda upplag, för vilka vare sig tillståndsplikt eller anmälningsskyldighet för verksamheten föreligger enligt miljöskyddslagstiftningen. I den mån endast rena naturmaterial läggs upp på en anläggning är denna endast samrådspliktig med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Det rör sig om vad som i dagligt tal kallas schaktmassetippar. Antalet schaktmassetippar i landet är inte känt. En mycket grov uppskattning ger dock vid handen att det kan finnas ett hundratal sådana anläggningar. Det förekommer vidare vid industriell verksamhet, i synnerhet inom mineral- samt jord- och stenvaruindustrin, att i princip rena avfall från produktionen återförs till de täkter varifrån de utvunnits eller till separata deponier där endast dessa avfallstyper tas emot. Äger avfallshanteringen rum inom ramen för den industriella verksamheten gäller tillståndsplikt eller anmälningsskyldighet enligt miljöskyddslagstiftningen för den industriella verksamheten. Hanteringen av avfallet ingår då som ett

led i prövningen av den industriella verksamheten. I den mån kalksten och skiffer läggs upp på separata anläggningar torde dessa, i likhet med andra schaktmassetippar, endast vara samrådspliktiga enligt 12 kap. miljöbalken.

### *Kalksten*

Rester från cementframställning består bland annat av kalksten, märgel (lerblandad kalksten) och sand i form av mjöl eller i krossade beståndsdelar. Sådana rester anses alltjämt som kalksten och kan utan skada för miljön återföras till kalkbrotten eller annan plats. Vid start av ugnarna uppkommer halvbrända rester, som i början håller höga halter kalksten (90 %), vilka minskar vartefter ugnen kommer igång. Filterstoffet är ett pulver som inte lämpar sig för förbränning. En liten del får avsättning som jordförbättringsmedel respektive markstabilisering. Beroende på få vägarbeten finns det dock för närvarande endast en liten marknad. Filterstoffet förs tillbaka till brotten och deponeras tillsammans med den rena kalkstenen. Kalksten är av sådan beskaffenhet att detta inte medför negativa konsekvenser för miljön.

### **Skäl för undantaget**

Skälen till det aktuella undantaget är kortfattat att deponering av dessa avfallsslag kan ske utan skada för miljön. I förarbetena till LSA (prop. 1998/99:84, s.48 f.) anförs följande. De nu nämnda slagen av rena massor läggs således huvudsakligen upp separat på särskilda anläggningar. Det rör sig i praktiken om en omflyttning av massor från en plats till en annan. Beroende på behovet av massor för utfyllnad o.dyl. inom transportavstånd kan massorna bli liggande under en längre tid. Ett sådant omhändertagande sker utan att massorna blandas samman med andra slag av avfall och är det lämpligaste från miljösynpunkt.

Rester från cementframställning består bland annat av kalksten, märgel (lerblandad kalksten) och sand i form av mjöl eller i krossade beståndsdelar. Sådana rester anses alltjämt som kalksten och kan utan skada för miljön återföras till kalkbrotten eller annan plats.

Material som är resultatet av förädling av de uppräknade avfallsslagen, t.ex. betong och tegel, beskattas.

### **6.3 Bergrester från gruvindustriell verksamhet**

(3 § första stycket 1 b)

#### **Bakgrund**

Vid gruv- och mineralutvinning i Sverige uppkommer, framför allt vid malmbrytning, årligen stora mängder (ca 34 Mton år 2003) bergrester som återförs till gruvor och dagbrott eller till separata upplag. Bergrester (upp till meterstora block) från sprängning och jord och andra massor schaktas bort för att frilägga malmfyndigheterna. Ett par miljoner ton berg och jord används för lokala anläggningsarbeten men det lokala behovet är avsevärt mindre än tillgången. Vid bortforsling från malmfälten i Kiruna och Malmberget begränsas möjligheten av att järnvägen måste utnyttjas för malmtransporter.

Bergrester från gruvbrytning kan vara allt från rent bergmaterial till material som innehåller så låga mineralhalter att det inte är lönsamt att utvinna dessa. Bergrester från järnmalmsbrytning innehåller i och för sig inte sådana föroreningar att de är olämpliga för anläggningsarbeten men de lokala avsättningsmöjligheterna är begränsade. Som nämnts ovan är eventuell bortforsling med järnväg möjlig endast i ringa omfattning. För vidaretransport av massorna skulle krävas annan transport, t.ex. med lastbil. Eftersom gruvorna ligger i norr och de flesta anläggningsarbeten bedrivs mer söderut skulle det kräva långa och många transporter.

För bergrester från koppar-, zink- och blybrytning gäller samma begränsningar – avståndet – vad gäller avsättningsmöjligheter. Bergresterna kan därtill innehålla sulfider och resthalter av metaller som gör dem olämpliga att använda för anläggningsändamål. Om dessa massor kommer i kontakt med vatten och syre lakas metaller ut i naturen. Den enda praktiskt acceptabla hanteringen av massorna är att de deponeras.

## Skäl för undantaget

I samband med undantagets införande anfördes följande skäl i förarbetena (prop. 1998/99:84, s. 49 f.). Det är mycket stora mängder bergrester som årligen deponeras. Deponeringen sker i princip uteslutande i anslutning till gruvorna. Detta är lämpligt ur miljösynpunkt. Med hänsyn till administrativa skäl och kostnadsaspekterna är det omotiverat att föra in hanteringen av bergrester i skattesystemet.

## Vad har hänt sedan undantaget infördes?

I samband med att LSA under år 2003 anmäldes till kommissionen för förnyad statsstödsgranskning inkom följande uppgifter från SveMin. Det grundläggande motivet för undantag från deponiskatten är fortfarande att det saknas miljömässigt acceptabla och ekonomiskt rimliga alternativ till deponering av de aktuella avfallen. Förutsättningarna gällande deponering av gruvavfall skiljer sig från all annan avfallshantering i flera avseenden. En avgörande skillnad är att avfallet till nära 100 procent utgörs av krossat eller malt berg som i normalfallet deponeras i anslutning till den gruva där det brutits efter avskiljning av ingående värdemetaller. Därtill saknar de aktuella mängderna jämförelse bland andra avfallslag, cirka 60 miljoner ton per år. Deponeringskostnaden ligger i normalfallet under 10 kronor per ton. Ett skatteuttag enligt LSA av detta avfall skulle överstiga berörda företags totala årliga omsättning. De speciella förhållanden som gäller för gruvindustrin, i första hand beträffande storleken av de deponerade mängderna avfall, gör att ett fullständigt undantag från avfallsskatteplikt är det enda möjliga alternativet för att berörda företag skall kunna fortsätta att verka. Även i det fall en mycket kraftig nedsättning av skatten tillämpades skulle företagen påföras en skattebörda som flerfaldigt översteg de senaste årens vinst. Alternativ avsättning för avfallet försvåras också som redan nämnts av det geografiska läget: avståndet mellan Kiruna och Stockholm motsvarar sträckan Bryssel – Madrid.



## 6.4 Avfallssand från gruvindustriell verksamhet och avfall från vattenrening vid sådan verksamhet samt järnhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspellet

(3 § första stycket 1 c)

### Bakgrund

#### *Avfallssand*

Från oxid- och sulfidmalmsbrytningen uppstår årligen stora mängder avfallssand (ca 25 Mton år 2003). Detta avfall deponeras i anslutning till anrikningsplatsen. Avfallssanden uppstår efter en anriknings- och avskiljningsprocess där malmen i vattenbad mals ned till kristallstorlek.

#### *Slam från gruvvattenrening*

Vid gruvdrift i Sverige behöver grundvatten pumpas bort ur gruvorna. I vissa fall har detta vatten en sådan kvalitet att det kan släppas ut direkt eller utnyttjas som processvatten, medan det i andra fall först måste pH-justeras och renas från slam och metaller. Reningen kan ske genom att vattnet pumpas direkt till ett närliggande sandmagasin eller i ett separat reningsverk. Vid rening i reningsverk uppkommer ett metallhaltigt slam som normalt har en hög vattenhalt. Slammet deponeras regelmässigt tillsammans med avfallssanden, antingen genom återföring till gruvan eller på de fristående sandmagasinen.

#### *Järnhaltig slurry*

Vid tillverkning av järnmalmspellet uppkommer stoft och gaser vid förbränning och vid övriga steg i tillverkningsprocessen. Dessa flöden har sedan länge varit föremål för stoftrening. Denna görs normalt genom att flödena leds till en våtavskiljare (skrubber), där vatten används för att separera partiklar från gas, vilket medför att ett järnhaltigt stoft i slurryform uppkommer. Mängden järnhaltigt stoft i slurryform uppgår till drygt 100 000 ton per år. Av detta är det möjligt att återföra cirka 35 procent till pelletiseringsprocessen medan resten deponeras. Denna rest utgörs huvudsakligen av

omagnetisk järnmalm, som är olämplig att tillföra LKAB:s nuvarande anrikningsprocesser. Utöver en ojämn sammansättning varierar också mängden över tiden vilket medför störningar på processtyrningen, vilket kan äventyra produktkvaliteten. Eftersom de föroreningar som avfallet innehåller i huvudsak är desamma som finns i avfallssanden och då de på grund av sitt innehåll gör alternativ användning olämplig, deponeras den järnhaltiga slurryn på sandmagasin tillsammans med avfallssanden. Vattnet renas i sandmagasinen och möjliggör återföring av vattnet till processen.

### *Behandling*

Mängden avfallssand ökar i takt med att gruvindustrin utvecklar mer rationella metoder som gör det möjligt att utvinna malm även ur fyndigheter med låga malmhalter. Därmed uppkommer ökade mängder avfall från anrikningen men samtidigt uppnås en bättre hushållning med tillgängliga naturresurser. Grövre sand avskiljs och där så är möjligt återförs till gruvan. Vid brytning i dagbrott saknas denna möjlighet.

Stora mängder sand måste alltså deponeras. Deponeringen måste ske på ett från miljösynpunkt säkert sätt så att de metaller som finns kvar i sanden efter anrikningen inte lakas ut i naturen. Möjlighet att vid nuvarande malmbrytning ytterligare minska volymen avfallssand synes inte finnas inom överblickbar tid. Det enda rimliga sättet från miljöskyddssynpunkt att ta hand om överbliven avfallssand är således deponering.

Av miljöskäl är det ofta lämpligt att slam och annat avfall som uppstår efter rening av vattnet från den gruvindustriella verksamheten och sådant järnhaltigt avfall som uppkommer från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspellet deponeras tillsammans med avfallssanden. Skälet till att detta är lämpligt är att metallerna i slammet är desamma som finns i avfallssanden och till stor del binds genom samdeponering.

### **Skäl till undantaget**

I förarbetena (prop. 1998/99:84, s. 51) anfördes följande skäl till undantaget. En skatt skulle inte få någon styrande effekt på deponeringen av avfallssand. Deponering av avfallssand sker i dag

vid anläggningar som finns hos företagen som bedriver den anriknings- och avskiljningsverksamhet i vilken avfallssand uppkommer. Det finns därför inte av debiteringsskäl eller av andra skäl behov av att väga detta material. Administrativa, tekniska och kostnadsmässiga skäl gör att det, i likhet med vad som är fallet för bergrester, ansetts omotiverat att föra in hanteringen av avfallssand i skattesystemet.

Av miljöskäl är det ofta lämpligt att slam och annat avfall som uppstår efter genomförd rening av vattnet från gruvindustriella verksamheten och sådant järnhaltigt avfall som uppkommer från rökgasrening vid tillverkning av järnmalm pellets deponeras tillsammans med avfallssanden. Skälen till att detta är lämpligt är att metallerna i slammet är desamma som finns i avfallssanden och till stor del binds genom samdeponering. Det avfall som tas om hand på detta sätt bör därför skattemässigt behandlas på samma sätt som avfallssand.

### Vad har hänt sedan undantaget infördes?

I samband med att LSA under hösten 2003 anmäldes till kommissionen för förnyad statsstödsprövning anfördes härunder detsamma som under avsnitt 6.3 från SveMin.

## 6.5 Radioaktivt avfall

(3 § första stycket 2)

### Bakgrund

Med radioaktivt avfall avses i detta sammanhang både sådant kärnavfall som uppkommer vid drift av kärnkraftverk och sådana radioaktiva ämnen som används inom t.ex. sjukvården, i mätinstrument, inom industrin samt vid forskning vid universitet och högskolor. Det finns en anläggning för slutförvaring av radioaktivt driftavfall i Sverige (SFR, Forsmark) som tar emot cirka 1 000–2 000 m<sup>3</sup> radioaktivt avfall per år.

## Skäl för undantaget

Skälet till att anläggningar där radioaktivt avfall deponeras undantas från skatt är enligt förarbetena (prop. 1998/99:84, s. 52) att det finns en särreglering beträffande detta avfallsslag. Deponering av radioaktivt avfall omfattas inte av miljöskyddslagstiftningen. Säkerhetskrav och liknande frågor regleras i särskild lagstiftning, lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen (1988:220).

## 6.6 Vattenverksslam i slambassäng

### (3 § första stycket 3)

#### Bakgrund

Vid rening av kommunalt råvatten bildas olika avfall, främst slam. Den största mängden bildas vid kemisk fällning av ytvatten. Vattenverksslam består vanligen av utfällda aluminiumföreningar till följd av att man använder aluminiumsalter som fällningskemikalier. En mindre del, cirka tio procent, bildas vid rening av grundvatten. Sammansättningen hos slammet speglar huvudsakligen råvattnets kvalitet, med undantag av främst aluminium där bidraget från fällningskemikalien dominerar. Näringsvärdet är relativt lågt och metallhalterna, med undantag av aluminium, är avsevärt lägre än motsvarande slam från avloppsreningsverk.

Vid vissa vattenverk omhändertas slammet i slambassänger, som fungerar som sedimenteringsbassänger. Slammet ackumuleras i botten av bassängerna och överskottsvattnet pumpas vanligen till kommunalt avloppsreningsverk eller ut i vattendrag. Slambassängerna är således en behandling som i huvudsak består av avvattning.

#### Skäl för undantaget

I samband med att undantaget infördes anfördes följande i förarbetena (prop. 2000/01:31, s. 60 f.). Metoden är sådan att den kan anses innebära att avfallet deponeras eller förvaras mer än tre år, dvs. även en anläggning med slambassänger kan komma att omfattas av lagen om skatt på avfall. Eftersom vattenverksslammet

till 99 procent består av vatten blir den faktiska skatten mycket hög, då avdrag inte får göras för det utgående vattnet. Detta skall jämföras med den vanligaste, och från miljösynpunkt klart sämre, metoden att slammet förs direkt ut till recipient. Detta förfarande medför inte några beskattningseksekvenser men kan i princip ses som att slammet, i stället för att pumpas till en avvattningsbassäng, pumpas till sjöbotten och sedimenterar där. Ur miljösynpunkt är det att föredra att slam avvattnas framför att det pumpas direkt till recipient.

## 6.7 Flytande avfall i vassbädd

(3 § första stycket 4)

### Bakgrund

Under de senaste 15–20 åren har utvecklats en metod för att avvattna och bryta ned kommunalt avloppsslam från avloppsreningsverk i vassbäddar. Metoden, som tar 10–12 år, bedrivs i anslutning till reningsverk. Vassbäddarna har ett 0,2–1,2 m tjockt växtskikt (slamjord), ett dräneringsskikt samt luftnings- och dräneringsledningar ovanför en tät botten. En anläggning har ett flertal bäddar vilka vardera belastas med våtslam någon timme var eller varannan månad. Det utgående vattnet kan, beroende på kvalitet, återföras till reningsverket eller ledas till recipient. Det ingående slammet till vassbädden har en torrsubstanshalt (TS-halt) på 0,5–2 procent, dvs. minst 98 procent består av vatten. Efter avslutad behandling har bädden en TS-halt på 40–60 procent. Återstående material är lämpligt att använda vid markbyggnad, anläggningsarbeten och deponitäckning. För att öka användningsmöjligheterna kan det utgrävda materialet hygieniseras ytterligare genom exempelvis efterkompostering vid högre temperatur.

### Skäl för undantaget

Då undantaget infördes angavs följande skäl i förarbetena (prop. 2000/01:31, s. 59 f.) Behandling av slam i vassbäddar är en ur miljö- och resurssynpunkt avsevärt mycket bättre hantering än deponering. Metoden är dock sådan att den lagtekniskt skulle innebära att avfallet deponeras eller förvaras mer än tre år, dvs.

omfattas av LSA. Eftersom endast en ytterst liten del av slammet blir kvar efter behandlingen, och således skulle kunna medföra en rätt till avdrag när det förs ut från anläggningen, innebär en skatt på denna hantering att den i praktiken omöjliggörs. Behandling i vassbäddar måste därför, med den konstruktion som LSA har, vara skattefri. Undantaget är begränsat till att gälla enbart flytande avfall.

Verksamheten med vassbäddar bedrivs i dag som separata anläggningar, men det bör i framtiden också kunna förekomma att vassbäddar blir ett komplement på mer traditionella avfallsanläggningar. Skattefriheten för vassbäddar har därför utformats så att den träffar två olika situationer. För de anläggningar som enbart har vassbäddar och där det således inte bedrivs någon annan verksamhet som medför att skatteplikt uppkommer, undantas hela anläggningen från lagens tillämpningsområde (3 § LSA). För behandling av flytande avfall i vassbäddar som sker inom en skattepliktig anläggning undantas själva metoden (6 § LSA).

## 6.8 Sammanfattande bedömning

**Utredningens bedömning:** Under utredningens genomgång av de nu aktuella skattebefrielserna har utredningen funnit att det fortfarande finns skäl att låta dem vara skattebefriade. Skattebefrielserna skall därför bestå. Vad beträffar metoden att behandla flytande avfall i vassbädd är det dock utredningens uppfattning att metodens fördelar kontinuerligt måste utvärderas och jämföras, såväl med andra liknande metoder som med deponering. För att motivera fortsatt skattebefrielse torde krävas att uppfattningen att metoden är klart bättre än deponering kan upprätthållas vid kommande utvärderingar. En höjd ambitionsnivå skulle kunna få till följd att skattebefrielsen slopas.

Utredningens genomgång av de skattebefriade anläggningarna som anges i 3 § LSA motiverar inte någon annan bedömning än den som gjordes då skattebefrielserna infördes. Skattebefrielserna skall därför bestå.

Avseende en behandlingsmetod, nämligen metoden att behandla flytande avfall i vassbädd, har vissa diskussioner ändå förevarit

inom utredningen. Dessa har framförallt bestått i att från utredningens utgångspunkt värdera metodens miljöfördelar såsom de beskrivs i förarbeten m.m., vilka också ligger till grund för att metoden skattebefriats. Därvid kan konstateras att skälen inte till fullo har övertygat utredningen. Oavsett hur det härmed förhåller sig är det dock ett faktum att metoden nu varit skattebefriad under några år. Ett slopande av skattefriheten skulle kunna få märkbara konsekvenser för de som gjort investeringar m.m. i förvisningen om att metoden av lagstiftaren ansetts böra gynnas. I någon mån bör regler av det här slaget naturligtvis vara mer långsiktigt hållbara än endast fem år. Det kan dessutom konstateras att utredningen inte har det underlag som krävs för att föreslå att skattebefrielsen slopas. Resonemanget innebär att skattebefrielsen skall bestå. Det bör dock betonas att metoden som sådan fortlöpande bör utvärderas och jämföras med andra behandlingsmetoder för att kunna bedöma om fortsatt skattebefrielse kan motiveras. Härvid bör inte minst studeras huruvida metoden i realiteten kan anses vara en metod för återvinning av slammets innehåll av värdefulla komponenter såsom fosfor.