



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2015-10-29

NV-00308-15

# Återvinning ur nedlagda avfallsanläggningar

## Redovisning av ett regeringsuppdrag



# Förord

Regeringen gav i december 2014 Naturvårdsverket i uppdrag att i samverkan med Skatteverket fortsätta översynen av deponiskatten, som komplettering till det tidigare uppdraget om översyn av deponiskatten, för att om lämpligt föreslå ändringar inklusive författningsändringar eller andra förslag som gynnar sanering av nedlagda avfallsanläggningar samt utvinning av material och mineraler ur dessa (s.k. Landfill Mining).

Uppdraget har genomförts i nära samverkan med Skatteverket. Skatteverket har bidragit med de delar som rör lagen om skatt på avfall.

Arbetet har genomförts av Erika Nygren, Ingrid Backudd, Örjan Magnusson, Ficare Zehaie, Tomas Chicote, Erik Westin och Karin Kingspor (projektledare), samtliga Naturvårdsverket, samt av Hillevi Hejenstedt, Skatteverket.

Naturvårdsverket 29 oktober 2015



Björn Risinger  
Generaldirektör

# Innehåll

<b>FÖRORD</b>	<b>3</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>7</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>11</b>
<b>1. INLEDNING</b>	<b>12</b>
1.1. Uppdraget	12
1.2. Utgångspunkt	12
1.3. Avgränsningar	13
1.4. Centrala begrepp	13
1.5. Genomförande av uppdraget	14
<b>2. OMRÅDEN SOM KAN BLI FÖREMÅL FÖR DEPONIÅTERVINNING</b>	<b>16</b>
2.1. Olika typer av nedlagda avfallsanläggningar	17
2.1.1. Kommunala deponier	17
2.1.2. Industrideponier	18
2.1.3. Anläggningar för utvinningsavfall	19
2.1.4. Förorenade områden	20
<b>3. RESURSER SOM ÄR POTENTIellt MÖJLIGA ATT DEPONIÅTERVINNA</b>	<b>22</b>
3.1. Vissa metaller och mineraler kan bli möjliga att deponiåtervinna	22
3.2. Återvinningspotentialen för det organiska innehållet i nedlagda deponier är sämre	24
3.3. Restavfall från deponiutvinning behöver återdeponeras i säker deponi	25
3.4. Potentialen för deponiåtervinning	25
3.5. Det behövs ytterligare kunskap om potentialen för deponiåtervinning i nedlagda deponier	26
<b>4. POTENTIELLA MILJÖEFFEKTER AV DEPONIÅTERVINNING</b>	<b>27</b>
4.1. Deponiåtervinnings potentiella effekt på miljömålen	27
4.2. De nedlagda avfallsanläggningarnas negativa miljöpåverkan	27
4.3. De potentiella miljövinster av deponiåtervinning	28
4.4. Negativa miljöeffekter av deponiåtervinning	30

<b>5.</b>	<b>FINNS DET MOTIV FÖR STATEN ATT GYNNA DEPONIÅTERVINNING VID NEDLAGDA AVFALLSANLÄGGNINGAR?</b>	<b>32</b>
5.1.	Marknaden för deponiåtervinning	32
5.2.	Samhällsnyttan av deponiåtervinning	33
5.3.	Global resursförsörjning och deponiåtervinning	35
5.4.	Det finns idag inte tillräckliga skäl att generellt gynna deponiåtervinning	36
<b>6.</b>	<b>ONÖDIGA HINDER BÖR UNDANRÖJAS</b>	<b>37</b>
6.1.	Hinder avseende avfallsskatten	37
6.1.1.	Bestämmelser i LSA	38
6.1.2.	Bestämmelser i skatteförfarandelagen	39
6.1.3.	Avfallsskatteeffekter vid deponiåtervinning	40
6.2.	Förutsättningar för och förslag till ändringar av LSA	43
6.2.1.	Beskattnings av restavfall från deponiåtervinning	43
6.2.2.	Återbetalning av tidigare betald skatt på avfall	49
6.2.3.	Författningsförslag	57
6.3.	Vägledning och förslag på lösningar till identifierade hinder i miljölagstiftningen	61
6.3.1.	Förenlighet med EU:s avfalls- och utvinningsavfalls­lagstiftning	61
6.3.2.	Prövning av deponiåtervinning	63
6.3.3.	Gränsdragningen mellan deponiåtervinning och efterbehandling	69
6.3.4.	Frågan om ansvar enligt 10 kap. MB	71
6.3.5.	Krav på miljökonsekvensbeskrivning	71
6.3.6.	Prövning av prospektering och provborrning	73
6.3.7.	Klassning av uppgrävt avfall	75
6.3.8.	Krav på avslutning och övervakning	77
6.3.9.	Beräkning av efterbehandlingsfasen	77
6.3.10.	Befintlig ekonomisk säkerhet och krav på ny sådan	78
<b>7.</b>	<b>KONSEKVENSANALYS</b>	<b>79</b>
7.1.	Förslag om återbetalning av avfallsskatt enligt LSA	79
7.1.1.	Offentligfinansiella effekter	79
7.1.2.	Konsekvenser för företag och kommuner m.fl.	79
7.1.3.	Konsekvenser för Skatteverket	81
7.1.4.	Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna	82

<b>8. KÄLLFÖRTECKNING</b>	<b>83</b>
<b>BILAGA 1 CENTRALA BEGREPP</b>	<b>87</b>
<b>BILAGA 2 SAMRÅDSAKTÖRER</b>	<b>95</b>
<b>BILAGA 3 FÖRSLAG TILL NY PRÖVNINGSPUNKT UTSKICKAT FÖR SYNPUNKTER</b>	<b>96</b>

# Sammanfattning

## Uppdrag och genomförande

I denna redovisning fortsätter Naturvårdsverket översynen av avfallsskatten (även kallad deponiskatten) för att om lämpligt ge förslag som gynnar sanering av nedlagda avfallsanläggningar samt utvinning av material och mineraler ur dessa (s.k. Landfill Mining). Uppdraget har genomförts i nära samverkan med Skatteverket som bidragit med delarna om lagen (1999:673) om skatt på avfall (LSA).

Med utgångspunkt i det tidigare redovisade uppdraget om översyn av avfallsskatten har ny kunskap beaktats och analyser fördjupats.

Fokus i uppdraget är utvinning av resurser. Förutom LSA har även miljöbalken inkluderats i utredningen.

Den fortsatta översynen av LSA i detta uppdrag omfattar inte en total översyn av lagen, utan endast en utredning av om det finns förutsättningar att under bestående struktur för uttag av avfallsskatt ändra eller införa nya bestämmelser för att underlätta deponiåtervinning.

Eventuella skäl för staten att gynna deponiåtervinning ur aktiva avfallsanläggningar har inte analyserats då det ligger utanför ramen för detta uppdrag.

## Ökad återvinning är angeläget

En ökad återvinning av resurser är generellt angeläget för att nå en hållbar utveckling som bygger på resurshushållning. Återvinningen ska vara av god kvalitet, dvs. inte innebära risk för miljö och människors hälsa. Tack vare olika styrmedel har mängden deponerat avfall minskat markant och miljöpåverkan från både återvinning och deponering har minskat över tiden.

Naturvårdsverket har utifrån sin roll som nationellt samordnande myndighet för kretslopp och avfall att verka för ökad resurseffektivitet på ett miljö- och hälsomässigt säkert sätt. Naturvårdsverket konstaterar att deponiåtervinning innebär både potentiella vinster och risker för miljön. Deponiåtervinning är en miljöfarlig verksamhet och omfattas av gällande miljölagstiftning.

## Osäker potential av resurser för återvinning ur nedlagda avfallsanläggningar, men begränsad jämfört med alternativa råvaror

Kunskapen om nedlagda avfallsanläggningar i Sverige är bristfällig, såväl avseende storlek, antal som innehåll. Uppskattningar visar att det kan finnas relativt stora mängder metall och mineraler och organiskt material i nedlagda avfallsanläggningar, men mängderna är blygsamma jämfört med hur mycket som

betraktas som gruvpotential och oftast även jämfört med vad som finns på marknaden i övrigt. Uppskattningarna av resursinnehåll är uppskalade från ett fåtal inventerade nedlagda avfallsanläggningar till att gälla för landets tusentals sådana vars innehåll varierar stort utifrån typ och ålder. Potentialen är ofta teoretisk, dvs. beaktar inte den tekniska och ekonomiska möjligheten att utvinna den.

En avgörande faktor för att med vinst återvinna resurser ur deponier är storleken på de enskilda deponierna. De flesta kommunala deponierna i Sverige bedöms vara för små för att deponiåtervinning ur dem ska vara ekonomiskt lönsamt enligt forskare. För att en konkurrenskraftig återvinning ur nedlagda avfallsanläggningar ska komma till stånd saknas tillräcklig kunskap om var resurserna finns och hur stora de är, ibland även tekniska lösningar, men framförallt saknas det idag ekonomiska incitament i form av tillräckligt höga marknadspriser på de resurser som kan finnas i nedlagda avfallsanläggningar. Deponiåtervinning förekommer ännu endast i blygsam skala och i huvudsak i pilotskala.

Återvinning ur kommunala deponier, de allra flesta industrideponier och förorenade områden, har sannolikt bäst ekonomiska möjligheter att komma till stånd i samband med att sanering eller avslutningsåtgärder ändå måste ske. För nedlagda utvinningsavfallsanläggningar och några enstaka industrideponier med homogent innehåll av metall- eller mineralrikt avfall, är det däremot möjligt att utvinning av metall och mineral kan komma att ske även vid andra tillfällen om förutsättningarna är tillräckligt gynnsamma.

#### **Osäkra miljövinster av deponiåtervinning ur nedlagda avfallsanläggningar**

Det råder osäkerhet om hur stora de potentiella miljövinster är eftersom kunskapen är bristfällig om innehållet i de nedlagda deponierna. Miljövinster varierar beroende på deponins innehåll och hur det kan tas tillvara genom återvinning eller förbränning med energiutvinning, samt beroende på vilka skadliga utsläpp från kvarvarande/återdeponerat avfall som kan minskas genom att moderna miljöskydds krav ställs på hantering av detta.

Den betydande negativa miljöpåverkan som återvinning ur nedlagda deponier även kan medföra, såsom spridning av oönskade ämnen, gaser, buller och lukt, ska hanteras i en miljöprövning av deponiåtervinningen.

#### **Det finns idag inte tillräckliga skäl för staten att generellt gynna deponiåtervinning ur nedlagda avfallsanläggningar**

Naturvårdsverkets bedömning är att det idag inte finns tillräckliga samhällsekonomiska skäl för staten att generellt gynna deponiåtervinning ur nedlagda avfallsanläggningar. Dels förefaller omfattningen av kommersiellt intressanta deponier för deponiåtervinning vara mycket begränsad, dels föreligger osäkerhet om det finns tillräckliga miljövinster av återvinning just ur dessa deponier för att motivera ett generellt statligt stöd.



Antalet övriga, dvs. icke kommersiellt intressanta, nedlagda deponier är osäkert, men bedöms uppgå till flera tusen. En betydande andel av dessa är angelägna att åtgärda av miljöskäl, där de lokala förutsättningarna naturligt beaktas. Dessa kan hanteras genom det regelverk som finns för efterbehandling. Det finns inte skäl för staten att ha särskilda prioriteringsgrunder eller ett särskilt stöd för nedlagda deponier jämfört med andra förorenade områden. Det finns inget som hindrar återvinning av uppgrävt material vid sanering, utan det ska snarare återvinnas när det är möjligt.

Vidare kommer återvinning ur nedlagda deponier att ha en obetydlig påverkan på utvinning av jungfruliga resurser och därmed även på utsläpp från gruvsdrift och malmförädling till följd av att mängden resurser i deponier är mycket begränsad i förhållande till de mängder som finns på marknaden.

### **Det finns skäl att undanröja onödiga hinder**

Det kan dock finnas enskilda nedlagda avfallsanläggningar där det potentiellt kan finnas resurser som nu eller i framtiden kan återvinnas med företagsekonomisk vinst och samtidigt generera miljönytta. Det finns därför skäl att om möjligt förtydliga och komplettera dagens regelverk så att inte onödiga hinder för deponiåtervinning ur nedlagda avfallsanläggningar föreligger, eller i vart fall minska hindrena.

Ett antal frågor och problem som upplevs som hinder för att genomföra deponiåtervinning idag har identifierats tillsammans med berörda aktörer såsom potentiella verksamhetsutövare och forskare. Dessa rör dels avfallsskatten, dels miljöbalken med under- och bakomliggande lagstiftning.

### **Varför det inte är möjligt att införa bestämmelser om befrielse från avfallsskatt vid återdeponering av restavfall från deponiåtervinning**

En effekt av avfallsskatten som kan upplevas som hinder för deponiåtervinning, är beskattningen av restavfallet från deponiåtervinningen i samband med att detta förs in på en avfallsanläggning för att återdeponeras. Enligt Skatteverkets analys är det inte möjligt att införa bestämmelser i LSA om befrielse från avfallsskatt vid återdeponering av restavfall från deponiåtervinning. Sådan skattebefrielse utgör statligt stöd till miljöskydd, vilket inte får lämnas till "företag som befinner sig i svårigheter". EU:s statsstödsregler innebär i praktiken ett krav på att skattebefrielsen ska ske genom återbetalning från staten direkt till stödmottagaren (avfallslämnaren). LSA:s grundkonstruktion (netto-deponimetoden) innebär att avfallsmottagaren får göra avdrag för skatten när avfall förs ut från en skattepliktig anläggning. Det kan då inte samtidigt införas bestämmelser om rätt till återbetalning av samma skatt till avfallslämnaren. Därmed saknas anledning att inom ramen för detta uppdrag göra en utredning av om det nya regelverket angående statsstöd även i andra avseenden innebär ett hinder för en sådan skattebefrielse.

En skattebefrielse vid återdeponering av restavfall från deponiåtervinning skulle även innebära en uppenbar risk för ökade problem vid kontrollen av att avfallsskatt redovisats korrekt.

### **Förslag för att undvika dubbelsbeskattning av avfall som återdeponeras och att avfall som återvinns belastas med skatt**

En annan effekt av avfallsskatten vid deponiåtervinning är att under vissa omständigheter kommer restavfall att dubbelsbeskattas och avfall som återvinns att belastas med skatt. Naturvårdsverket föreslår därför i samverkan med Skatteverket att bestämmelser om återbetalning av tidigare betald skatt införs i en ny 12 § i LSA, samt att vissa kompletterande bestämmelser, bl.a. avseende ansökningsperiod, införs i en ny 13 § i LSA.

### **Naturvårdsverket vägleder om miljöbalken för att underlätta för deponiåtervinning**

Avseende miljöbalken har ett antal aspekter lyfts fram som berörda aktörer upplever som hinder för deponiåtervinning. Dessa rör förenlighet med EU:s avfallslagstiftning, prövning av deponiåtervinning, krav på miljökonsekvensbeskrivning, prövning av prospektering och provborrning, klassning av uppgrävt avfall, krav på avslutning och övervakning, beräkning av efterbehandlingsfasen, hantering av befintlig ekonomisk säkerhet och krav på ny sådan. Naturvårdsverkets bedömer att miljöbalken är tillräcklig för dessa aspekter och vägleder i denna skrivelse om vad som gäller för deponiåtervinning enligt miljöbalken i syfte att underlätta den rättsliga hanteringen.

Avseende prövning av deponiåtervinning har Naturvårdsverket tittat närmare på huruvida särskilda prövningspunkter bör införas i miljöprövningsförordningen för deponiåtervinning. Naturvårdsverket bedömer att det i dagsläget inte är motiverat att utreda detta vidare. Om deponiåtervinning blir aktuellt i större omfattning än idag kan det finnas skäl att ompröva ställningstagandet.

# Förkortningar

<b>EBITDA</b>	Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization
<b>EG</b>	Europeiska gemenskapen
<b>EU</b>	Europeiska unionen
<b>EU-fördraget</b>	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
<b>EWC</b>	European Waste Code
<b>FAPT</b>	Förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken
<b>FMH</b>	Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
<b>IUF</b>	Industriutsläppsförordningen (2013:250)
<b>LKAB</b>	Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag
<b>LSA</b>	Lagen (1999:673) om skatt på avfall
<b>MB</b>	Miljöbalk (1998:808)
<b>MKB</b>	Miljökonsekvensbeskrivning
<b>MPF</b>	Miljöprövningsförordning (2013:251)
<b>MÖD</b>	Mark- och miljööverdomstolen
<b>NFS</b>	Naturvårdsverkets föreskrifter
<b>REE</b>	Sällsynta jordartsmetaller (Rare Earth Elements)
<b>SFL</b>	Skatteförfarandelagen (2011:1244)
<b>SGC</b>	Svenskt Gastekniskt Center
<b>SGI</b>	Statens Geotekniska Institut
<b>SGU</b>	Sveriges Geologiska Undersökning
<b>SMED</b>	Svenska MiljöEmissionsData

# 1. Inledning

## 1.1. Uppdraget

Naturvårdsverket fick i regleringsbrevet för 2015<sup>1</sup> i uppdrag av regeringen att i samverkan med Skatteverket fortsätta översynen av avfallsskatten (även kallad deponiskatten), som komplettering till det tidigare uppdraget om översyn av denna, för att om lämpligt föreslå ändringar inklusive författningsändringar eller andra förslag som gynnar sanering av nedlagda avfallsanläggningar samt utvinning av material och mineraler ur dessa (s.k. Landfill Mining). Hänsyn ska tas till ekonomiska möjligheter och den miljömässiga lämpligheten av sådan sanering och utvinning.

*”Naturvårdsverket redovisade den 20 december 2013 ett regeringsuppdrag om översyn av deponiskatten (Regeringskansliets dnr M2014/4/KE). Uppdraget genomfördes i samråd med Skatteverket. Naturvårdsverket ska som komplettering till det tidigare uppdraget, fortsätta översynen av deponiskatten. Detta uppdrag ska ske i samverkan med Skatteverket. Den tidigare ingivna redovisningen bör ligga till grund för denna fortsatta översyn. Myndigheterna ska, om lämpligt, föreslå ändringar inklusive författningsändringar eller andra förslag som gynnar sanering av nedlagda avfallsanläggningar samt utvinning av material och mineraler ur dessa (s.k. Landfill Mining). Hänsyn ska tas till ekonomiska möjligheter och den miljömässiga lämpligheten av sådan sanering och utvinning. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) senast den 1 november 2015.”*

Bakgrunden till uppdraget är att Naturvårdsverket i det tidigare uppdraget pekade på ett antal aspekter som behövde utredas vidare för att bedöma lämpligheten av eventuell skattebefrielse för restavfall från deponiåtervinning.

## 1.2. Utgångspunkt

Enligt uppdraget bör den tidigare ingivna redovisningen av uppdraget om översyn av avfallsskatten (där kallad deponiskatten) ligga till grund för denna fortsatta översyn.

Det tidigare uppdraget innehöll två delar varav det som rörde deponiåtervinning innebar att Naturvårdsverket hade i uppdrag att i samråd med Skatteverket göra en översyn och en analys av den miljöstyrande effekten av avfallsskatten avseende

---

<sup>1</sup> Regeringsbeslut I:10 (m2014/2972/(delvis), M2014/2973/S, M2014/545/S m.fl.)

skatteeffekterna vid sanering av nedlagda avfallsanläggningar samt vid utvinning av material och mineraler ur dessa (s.k. Landfill Mining) och vid behov föreslå förändringar av skattens utformning. Hänsyn skulle tas till den ekonomiska möjligheten och den miljömässiga lämpligheten av sådan sanering och utvinning.<sup>2</sup>

Naturvårdsverket hann av olika skäl inte slutföra denna del i det tidigare uppdraget. Utifrån det ofullständiga underlaget konstaterade Naturvårdsverket (Naturvårdsverket 2013a, kap. 8.5.1) att det fanns skäl som talade för att införa skattebefrielse för restavfall från deponiåtervinning om avfallet deponerats före lagens ikraftträdande år 2000. Naturvårdsverket pekade samtidigt på flera aspekter som behövde utredas ytterligare innan en sådan bestämmelse skulle kunna införas.

Slutsatserna i det tidigare uppdraget har beaktats, men även ett antal andra relevanta aspekter i sammanhanget har utretts i det nuvarande uppdraget.

### 1.3. Avgränsningar

Hänvisningen i uppdraget till det tidigare uppdraget om översyn av avfallsskatten avser den del som omfattade deponiåtervinning (Landfill Mining).

Lagen om skatt på avfall (LSA) ska hanteras i uppdraget. Andra hinder och styrmedel för att gynna deponiåtervinning kan omfattas om relevant och om tid finns. Naturvårdsverket har även inkluderat miljöbalken (MB).

Den fortsatta översynen av LSA omfattar inte en total översyn av lagen, utan endast en utredning av om det finns förutsättningar att under bestående struktur för uttag av avfallsskatt ändra eller införa nya bestämmelser för att gynna deponiåtervinning.

Fokus i uppdraget är utvinning av resurser (material och mineraler).

Uppdraget omfattar nedlagda avfallsanläggningar. Aktiva verksamheter omfattas således inte.

### 1.4. Centrala begrepp

I uppdragsbeskrivningen anges flera centrala begrepp som inte är entydiga. I bilaga 1 finns ett utvecklat resonemang kring hur flertalet av dessa används idag i gällande rätt och hur vi använder dem i uppdraget.

”Deponiåtervinning” eller ”utgrävning av avfall för återvinning” används i denna rapport i betydelsen ”Landfill Mining/sanering och materialutvinning vid nedlagda avfallsanläggningar”. Fokus har varit på utvinning framför sanering i uppdraget.

---

<sup>2</sup> Regeringsbeslut I:21 (M2012/3408/S (delvis), M2012/572/S, M2012/1089/Nm m.fl.).

Begreppet återvinning passar enligt Naturvårdsverkets mening bättre än utvinning för att beskriva de aktiviteter som deponiåtervinning innefattar och den behandling av avfallet som sker.

Deponiåtervinning omfattar någon form av utgrävning.

Platsen för utgrävning behöver inte vara avgörande för att verksamheten ska anses vara deponiåtervinning. Naturvårdsverket har utgått från att det är en plats på land där avfall har hanterats. Platsen har främst betydelse för vilka befintliga bestämmelser, däribland skattskyldighet, och eventuella tillståndsvillkor verksamhetsutövaren har att förhålla sig till.

Efterbehandlings- och saneringsprojekt som berör annat än platser på land där avfall har hanterats bör inte betraktas som deponiåtervinning. Gränsdragningen i övrigt mellan efterbehandlingsprojekt och deponiåtervinning utvecklas nedan i avsnitt 6.3.3. Det finns idag inte något som hindrar att en verksamhetsutövare återvinner material som påträffas i samband med efterbehandling och sanering utan i enlighet med avfallshierarkin samt hushållningsprincipen i 2 kap 5 § MB ska det återvinnas när det är möjligt.

Uppdraget omfattar ”*nedlagda avfallsanläggningar*” och vi har därför begränsat oss till att beskriva vad som gäller vid sådana anläggningar där avfallshanteringen upphört. När det gäller nedlagda deponier omfattas de som avslutats både före och i enlighet med förordningen (2001:512) om deponering av avfall (deponeringsförordningen) samt de där deponeringen upphörde senast den 31 december 2008 och som omfattas av en avslutningsplan. När det gäller utvinningsavfallsanläggningar omfattas de som stängts i enlighet med 72 § förordningen (2013:319) om utvinningsavfall.

Den skatt som avses i lagen (1999:673) om skatt på avfall benämns synonymt som avfallsskatt eller deponiskatt.

”Gynnar” används med betydelsen stödja, dvs. att staten stödjer en verksamhet, i detta fall deponiåtervinning. Statligt stöd skulle till exempel kunna innebära skattelättnad.

## 1.5. Genomförande av uppdraget

Med utgångspunkt i det tidigare redovisade uppdraget om översyn av avfallsskatten har bedömningen av potential och miljökonsekvenser uppdaterats utifrån ny kunskap, analys av drivkrafter och hinder samt av lämpligheten att gynna deponiåtervinning (Landfill Mining) har fördjupats. Vidare har analysen utvecklats avseende möjligheten att justera LSA, men även MB med tillhörande författningar, för att gynna deponiåtervinning.

Uppdraget har genomförts i projektform i nära samverkan med Skatteverket. Skatteverket har deltagit i arbetsgruppen och varit adjungerad till styrgruppen.

Dialog har skett med berörda aktörer (se bilaga 2) för att inhämta kunskap och synpunkter, framför allt avseende dels drivkrafter och hinder/utmaningar för att utöva deponiåtervinning samt hur drivkrafterna kan stärkas och hindren undanröjas, dels eventuellt förslag till ny prövningspunkt i miljöprövningsförordningen (MPF). Dialog har skett på samrådsmöte, genom bilaterala kontakter och på Avfallsrådets möten.

## 2. Områden som kan bli föremål för deponiåtervinning

Deponiåtervinning genom att gräva ur deponier förekommer ännu endast i blygsam skala och i huvudsak i pilotskala i olika forskningsprojekt där deponiernas materialsammansättning samt fysiska och kemiska egenskaper undersöks (Krook et al., 2011). Det har däremot förekommit utvinning av metall och mineral ur deponier i gruvbranschen i 100-tals år. Det gäller både i Sverige och utomlands. Enligt en källa (Reclaim, 2015) finns det 57 kända deponiåtervinningsprojekt runt om i världen, varav de flesta i USA (19 stycken) och Europa (28 stycken). Huvudsyftet för utgrävning av deponier har varit sanering av miljöskyddsskäl, återvinning av dagligt täckmaterial, att skapa ytterligare deponikapacitet, eller för att frigöra mark för andra ändamål som annan exploatering. På senare tid har syftet även inkluderat energi- och materialåtervinning. I det sammanhanget bör insamling av deponigas nämnas som sker i större skala i Sverige.

Kunskapen om nedlagda avfallsanläggningar i Sverige är bristfällig. För deponierna gäller det i viss mån både deras storlek och antal, men i än högre grad deras innehåll. Hogland, W. et al. (2010) har uppskattat att det i Sverige finns totalt cirka 6 000 äldre deponier varav 26 % bedöms ha en volym som är större än 100 000 m<sup>3</sup>. Ungefär lika många, cirka 1 500 stycken, bedöms vara anlagda 1980 eller senare. Cirka 1 000 stycken är industrideponier medan resterande 5 000 innehåller både hushållsavfall och industriavfall, ofta kallade kommunala deponier. Karaktären på industriavfallet beror av vilka industrier som funnits i närheten.

Huvudman för deponier med både hushållsavfall och industriavfall är ofta kommunen men det kan också vara privata aktörer.

I samband med deponeringsförordningens ikraftträdande, den 16 juli 2001, avslutades 225 deponier varav 15 är deponier för farligt avfall, 170 för icke-farligt avfall och 40 för inert avfall. I övrigt är kunskapen om när olika deponier avslutats bristfällig.

År 2012 fanns totalt 184 deponier i drift i Sverige varav 46 deponier för farligt avfall, 108 för icke farligt avfall och 30 för inert avfall enligt den senaste undersökningen som gjorts i samband med Sveriges rapportering till EU enligt deponeringsdirektivet (Naturvårdsverket, 2013b).



Det finns också uppgifter om att drygt 1 500 industrideponier och 5 000 övriga deponier är potentiella eller konstaterade förorenade områden enligt utdrag ur databasen med efterbehandlingsobjekt, det så kallade EBH-stödet<sup>3</sup>.

Därutöver finns tiotusentals gruvor i Sverige varav endast 15 är i drift idag (SGU, 2014). För de cirka 800 gruvor och gruvområden som varit i drift sedan 1800-talets mitt fram till idag finns tillförlitlig produktionsstatistik. Alla gruvor genererar restmaterial som i regel deponeras i närområdet. För de gruvområden som inte längre är i drift varierar huvudmannskapet.

Deponierna, vare sig de är pågående eller nedlagda, är geografiskt koncentrerade i enlighet med befolkningstäthet och i områden med omfattande industri- respektive gruvverksamhet. Således främst i södra Sverige, i Bergslagen, längs med Norrlandskusten respektive i malmfälten i Norr- och Västerbotten.

## 2.1. Olika typer av nedlagda avfallsanläggningar

### 2.1.1. Kommunala deponier

De kommunala deponierna innehåller mycket varierande material och innehållet påverkas av under vilken tidsperiod en deponi har använts. De kommunala deponierna som helhet är däremot relativt jämförbara och innehåller ungefär samma sorts avfall oavsett i vilken del av landet de finns. Många kommunala deponier innehåller en blandning av hushålls- och industriavfall. Det senare varierar beroende på vilka industrier som finns eller funnits i deponins närhet. Innehållet i kommunala deponier domineras av organiskt material (ursprungligen livsmedelsavfall, trä, papper, plast, textilier m.m.) och av inert täckmaterial såsom exempelvis jord. En mindre andel är metall och mineral.

Metallinnehållet i de kommunala deponierna i Sverige har uppskattats till totalt 16 miljoner ton metaller i skrotform, varav cirka 80 % utgörs av järn och 20 % av icke-järnmetaller. Förekomsten av basmetaller finns kartlagd, medan uppgifter för andra metaller saknas (SGU, 2014).

De deponier som var aktiva under 1970- och 1980-talet bedöms ha högst metallinnehåll. Trots att metallkonsumtionen har ökat så har deponeringen av metaller i Sverige minskat sedan 1990-talet till följd av de styrmedel som införts på avfallsområdet. Metallhalten ligger ofta under 10 % (Kaartinen et al., 2013; Johansson, N., 2014), att jämföra med Norrbottens järnmalmsgruvor med järnhalter på uppåt 65-70 % (SGU, 2014).

---

<sup>3</sup> Utdrag 2015-04-01. EBH-stödet är ett verktyg för länsstyrelser och kommuner avseende förorenade områden.

Idag deponeras mindre än 1 % av hushållsavfallet i Sverige om man inte räknar med den aska som uppstår efter avfallsförbränning. Sedan mitten av 2 000-talet sorteras kvarvarande metaller ur hushållsavfallet innan förbränning varför metallinnehållet är lågt i den aska som deponerats i kommunala deponier under de senaste 10-15 åren.

Aska från förbränning av avfall, olja, kol och biobränsle är sannolikt det mest homogena materialet som återfinns i stora mängder i våra kommunala deponier. Dessa innehåller metaller men endast en liten del av metallerna återfinns i elementär form, varför återvinning av dessa metaller är svårt och dyrt att åstadkomma.

### **2.1.2. Industrideponier**

Generellt har industrideponier en mer homogen sammansättning jämfört med kommunala deponier. Sammansättningen varierar dock från deponi till deponi beroende på vilken typ av industri som är eller varit aktuell. Deponier till smältverk, fragmenteringsanläggningar eller ytbehandlingsverksamheter kan innehålla en betydande andel metaller medan deponier för schaktmassor eller till sågverk har ett lågt metallinnehåll. Till skillnad från kommunala deponier har troligen industriella deponier högre metallkoncentrationer desto äldre de är. Den tekniska utvecklingen har effektiviserat industriella processer över tid och minskat förlusten av värdefulla metaller till avfallet. Samtidigt är de äldsta industrideponierna i allmänhet mindre i storlek, så att den totala metallmängden ändå inte blir så stor.

SGU har med hjälp av Jernkontoret, stålindustrins branschorganisation, gjort en sammanställning (SGU, 2014) med uppgifter om storleksordningar av de mängder av legeringsmetaller som idag finns deponerad inom svensk stålindustri. Vad gäller krom indikerar data att det kan finnas potential för återvinning i deponierna. Det framgår också av redovisningen att vissa metaller associerade till de huvudmetaller som utvinns, inte kan tas tillvara vid stålverken idag, till följd av höga kostnader eller begränsningar i tillgänglig teknik. Ett exempel på en outnyttjad metall är vanadin i järnmalm. Den järnmalm som LKAB bryter innehåller drygt 0,1 % vanadin. SSAB använder i sin tur huvudsakligen sådan järnmalm vid sin stålframställning. Vanadinet hamnar i komplexa oxider i stålslaggen som är svåra att återvinna till kommersiell produkt. Under 2013 använde SSAB i Sverige nästan 4 miljoner ton järnmalm från LKAB, vilket innebär att slaggen innehöll i storleksordningen 4 000 ton vanadin. Det motsvarar ungefär hälften av Europas årsbehov av vanadin. SSAB undersöker fortlöpande möjligheten att återvinna vanadin, men det kräver stora investeringar i nya processer och har hitintills bedömts som olönsamt.

Av SGU:s rapport (SGU, 2015, bilaga 8) framgår att en typ av deponi som är särskilt intressant med avseende på metaller finns i anslutning till skrotfragmentering. I synnerhet är mängderna av icke-järnhaltiga metaller

signifikanta, i och med att endast järn återvanns under en lång period. Ett annat exempel finns vid anrikningsverk, där kopparkoncentrationen i avfallet som deponerades föll från 0,75 % till 0,14 % under 1900-talet (Gordon, 2002).

En studie av sammansättningen av Stenas Metall AB:s fragmenteringsdeponi i Halmstad visade på kopparkoncentrationer över 11 % i vissa delar av deponin (Alm et al., 2006). Tidigare analyser har visat att förekomsten av icke järnhaltiga metaller i avfall i liknande deponier kan vara över 10 % (SGU, 2014, bilaga 8) och det kan finnas flera sådana deponier runt om i Sverige som innehåller högre halter metaller.

Precis som i kommunala deponier finns det i industrieponier även metaller i kemiskt bunden form som är tekniskt svårtillgängliga. Bara i askor på deponier för farligt avfall finns det 110 000 ton aluminium, 14 000 ton titan och 6 000 ton koppar kemiskt bundet. Det finns även stora mängder metaller kemiskt bundet i metallhydroxidslam, på minst åtta industriella deponier med mer eller mindre uteslutande sådant avfall (SGU, 2014, bilaga 8). Koncentrationen i vissa typer av slam kan vara så hög som 20 % zink (SGU, 2014, bilaga 8).

Förutom metall och mineral innehåller de industriella deponierna en hel del annat avfall samt täckmaterial som använts för att undvika att avfall blåser iväg och minska lukt m.m. medan deponin ännu användes. Sammansättningen varierar stort från deponi till deponi.

### **2.1.3. Anläggningar för utvinningsavfall**

Anläggningar för utvinningsavfall, kallas i fortsättningen utvinningsavfallsanläggningar (ibland benämnda gruvdeponier), innehåller förutom jord ett antal olika avfallsslag vilka alla innehåller mineral i varierande koncentration. I många fall har restmaterialet använts som malm i ett senare skede när stigande metallpriser, förbättrad anrikningsteknik eller överkapacitet i anrikningsverk har gjort det möjligt att processa restmaterialet med ekonomisk lönsamhet. I den meningen har deponiåtervinning förekommit i gruvbranschen i åtminstone 100 år och långt före begreppet deponiåtervinning eller ”landfill mining” myntades.

Utvinningsavfallsanläggningarna är väldigt stora och homogena i jämförelse med andra deponier. Samtidigt är resthalterna av metall och mineral ibland ganska höga, vilket innebär att den totala halten och mängden av ett enskilt ämne kan bli tillräckligt intressant för att motivera de investeringar som är nödvändiga för att deponiåtervinning ska kunna komma till stånd. Sandmagasin är de utvinningsavfallsanläggningar där huvuddelen av metallmängderna återfinns, men det finns även andra utvinningsavfallsanläggningar med metallinnehåll. De uppskattade metallmängder som återfinns i ett begränsat antal svenska sandmagasin är i allmänhet större än det som sammanlagt finns upplagrat i alla

andra avfallsanläggningar eller upplagrat i användning i Sverige. Denna uppskattning (se tabell 1) gäller totalt i samtliga svenska sandmagasin.

Metaller i Sandmagasin	Ton
Järn	52 043 792
Koppar	358 251
Bly	640 349
Zink	1 206 140
Guld	45
Silver	1 845
Antimon	43
Fosfor	1 500 000
Mangan	189 686
Wolfram	2 005
Molybden	1 645
REE	41 000
Arsenik	500

**Tabell 1.** Bedömda metallmängder i samtliga sandmagasin i Sverige.

Källa: SGU (2014). Där anges LKAB som källa för information om fosfor och REE och SGUs malmdatabas som källa för övrig information.

#### 2.1.4. Förorenade områden

I Sverige finns ca 80 000 potentiellt eller konstaterat förorenade områden. Många av dessa områden är så förorenade att de behöver efterbehandlas (saneras) för att minska risken för negativ påverkan på människor och miljö. Ca 1 300 av de kända förorenade områdena är s.k. riskklass 1-områden och ca 13 000 områden är s.k. riskklass 2-områden.

Många av områdena är nedlagda industrier som har lämnat efter sig miljö- och hälsoskadliga ämnen i mark och vatten. Föroreningarna kan finnas i tillhörande byggnader, anläggningar, lagerytor och andra delar av verksamhetsområdet som sådant. Inom alla verksamhetsområden har genomgående också avfall hanterats. Avfallshanteringen kan ofta vara förhållandevis tydligt känd och avgränsad i form av tipphögar, mer organiserade avfallshaneringsanläggningar eller mer deponiliknande områden. Lika vanligt är dock att avfallet från produktionen hanterats mycket varierande under olika tidsperioder samtidigt som själva avfallet vid behov utnyttjats som utfyllnadsmaterial i sänkor, tippbranter, för att utvidga verksamhetsområdet eller som underlag för nya anläggningar och byggnader. På detta sätt är ofta verksamhetsavfallet mycket utspritt i allt från mindre gropar till hela bruksområden uppbyggda under århundraden. Lika ofta är avfallet utblandat med schaktmassor och rivningsmaterial.

Det är vanligt förekommande att det inte finns någon tydlig gräns mellan nedlagd avfallsanläggning och övriga delar av verksamhetsområdet. Det gör att förutsättningen för deponiåtervinning kan vara svårbedömd och svårundersökt. Oklarheter om avfallens värdeinnehåll och lokalisering i förhållande till markföroreningar och andra försvårande omständigheter, gör det svårt att värdera riskerna och att göra en samlad bedömning av resursernas tillgänglighet.

Detta talar för att det i dessa fall inte kommer att bli aktuellt att genomföra deponiåtervinning utan att det istället är behovet av efterbehandlingsåtgärder som blir styrande. Som nämnts ovan (avsnitt 1.4) finns det inget som hindrar att material som grävs upp i samband med efterbehandling återvinns. Det ska snarare återvinnas när det är möjligt.

### 3. Resurser som är potentiellt möjliga att deponiåtervinna

De resurser som kan vara potentiellt intressanta att återvinna från deponier ur ekonomisk och resurshushållningssynpunkt är framförallt metall och mineral, brännbart avfall för energiåtervinning, organiskt material för t.ex. utvinning av biogas respektive markresurser för annan markanvändning.

Metall och mineral har normalt ett positivt värde och ett världsmarknadspris. Återvinning av dessa ur deponier genererar därför normalt ett positivt ekonomiskt bidrag till projektkalkylen. Brännbart respektive organiskt avfall kan också återvinnas ur deponier, men idag ofta till ett negativt värde. Denna återvinning är därför mindre intressant av ekonomiska skäl, och behandlas därför inte lika utförligt i denna utredning.

#### 3.1. Vissa metaller och mineraler kan bli möjliga att deponiåtervinna

Det är svårt att jämföra metall- och mineralresurser i deponier med gruvresurser. För reserver och tillgångar från gruvor och prospekteringsobjekt finns det tydliga internationella regler för hur dessa bedöms och presenteras för den finansiella marknaden. Bedömningarna är försiktiga då malm med för låga halter, eller mycket djupt förekommande malmförekomster inte tas med i bedömningen. Reserver och tillgångar från gruvor, primära resurser, är därför ett mått på hur stora tillgångar som med dagens förhållanden är lönsamma att utvinna. Om tekniken för utvinning förbättras eller marknadspriset stiger så ökar omedelbart storleken på reserver och tillgångar som är lönsamma att utvinna. När det gäller resurser i deponier saknas sådana regler för bedömning och presentation. Den samlade statistiken över sådana sekundära resurser är istället teoretiskt beräknad som ett mått på hur mycket som totalt bedöms finnas i deponier, oavsett om dessa resurser är tekniskt och ekonomiskt möjliga att utvinna eller inte. Statistiken över sekundära resurser i deponier tenderar därför att övervärdera de reella tillgångarnas storlek.

Det finns relativt stora mängder metall och mineral i nedlagda deponier. Om man ändå jämför, trots nämnda svårigheter att jämföra primära och sekundära resurser, så är mängderna blygsamma jämfört med hur mycket metall och mineral som finns i den svenska berggrunden kring gruvfyndigheterna och som betraktas som gruvpotential, samt oftast även jämfört med vad som finns på marknaden i övrigt. Det visar den analys som SGU nyligen genomfört (SGU, 2014). Detta gäller för de allra flesta metaller och mineral där man lyckats bedöma potentialen kvantitativt.

Några metall- och mineralresurser från andra källor än gruvor och andra primära källor lyfter SGU fram som särskilt intressanta i sin kartläggning och analys av utvinnings- och återvinningspotentialen i Sverige. De är sällsynta jordartsmetaller

(REE) och fosfor ur gruvdeponierna vid Norrbottens järnmalmgruvor samt vanadin från stålslag vid några av stålverkens deponier. Få av dessa deponier är emellertid ännu nedlagda.

För de potentiella resurserna i nedlagda avfallsanläggningar är ofta tillgängligheten begränsad. En del metaller och mineral förekommer exempelvis i komplex form, vilket försvårar och fördröjer eventuell återvinning.

Återvinning ur nedlagda deponier i Sverige kan sannolikt inte bidra mer än marginellt till samhällets metallförsörjning, även i sin framtida mest utbyggda form, vilket figur 1 visar för några utvalda metaller.



**Figur 1.** Sammanfattning av potentialer i berggrund, deponerat och i användning. Med "i arbete" avses metall och mineral som fortfarande är i bruk i samhället. Med deponier avses här alla deponier, oavsett om de är nedlagda eller ej. Källa: SGU (2014).

## 3.2. Återvinningspotentialen för det organiska innehållet i nedlagda deponier är sämre

Förutom metall och mineral innehåller de kommunala deponierna även en hel del plast, papper, annat brännbart avfall, inert avfall men också jord och annat täckmaterial som använts för att undvika att avfallet blåser iväg medan deponin ännu användes. Täckmaterialet har alltså medfört att de potentiellt utvinningsbara resurserna har späatts ut. Sammansättningen varierar från deponi till deponi.

När det gäller organiskt eller brännbart avfall i nedlagda deponier så är volymerna ansevärd. Tekniskt sett kan det vara fullt möjligt att få ut en del värme ur det deponerade materialet i en avfallsförbränningsanläggning såvida inte deponin är alltför gammal. Många av de nedlagda deponierna är dock gamla. Tillgången på alternativt brännbart avfall med högre värmevärde eller till lägre kostnader är också mycket god. Det gäller sannolikt under överskådlig framtid och inte minst mot bakgrund av att deponering av brännbart avfall fortfarande förekommer i stor skala i Europa. Även om kapaciteten att förbränna avfall i Sverige nu är större än volymen brännbart avfall som genereras i landet så är kapaciteten att ta hand om brännbart och organiskt avfall på ett miljörätt sätt fortfarande alldeles för liten sett över hela Europa.

En annan form av återvinning som redan pågår i Sverige är insamling av metangas från deponier, så kallad deponigas. Enligt Avfall Sverige och SMED<sup>4</sup> förekom gasinsamling på 71 deponier i Sverige år 2014. Av dessa är 28 deponier nedlagda. En del av de 71 anläggningarna utvinnet energin ur gasen, medan andra anläggningar endast facklar den för att minska bidraget till växthuseffekten. Halveringstiden är den tid det tar för halva kolmängden att brytas ned och omvandlas till gas, eller annorlunda uttryckt, den tid det tar tills halva gaspotentialen realiserats. I Sverige räknar vi med en halveringstid på 7,5 år för det nedbrytbara kolet, vilket är enligt de internationella riktlinjerna för hur utsläppen bör beräknas. Det finns svenska avfallsexperter som menar att halveringstiden för deponigasutsläppens storlek kan vara längre än beräknat, vilket skulle innebära att emissionerna av klimatgaser från nedlagda deponier skulle vara ett ännu större problem än vad vi antar i våra beräkningar idag. Totalt finns det ca 6 000 gamla deponier av vilka endast 28 stycken samlade in deponigas år 2014, samtidigt som gasinsamling även skedde på 43 stycken aktiva deponier. Tar man hänsyn till halveringstiden borde dock huvuddelen av de ca 6 000 äldre deponier som lagts ner långt före år 2001 ha mindre mängder deponigasläckage kvar att åtgärda. Dessa äldre nedlagda deponier borde heller inte ha något nämnvärt bränslevärde kvar med undantag för plastinnehållet.

---

<sup>4</sup> Konsortiet SMED, Svensk MiljöEmissionsData



De totala mängderna utvunnen deponigas är ännu inte helt klarlagda. Därför, och för att erhålla korrekt statistik avseende gasinsamling vid framförallt nedlagda deponier, har SMED på Naturvårdsverkets uppdrag gjort en djupare analys av deponigasproblematiken enligt ovan. Resultaten är ännu inte helt färdiga, men SMED har indikerat att resultaten av beräkningarna av deponigasutsläpp sannolikt inte kommer att påverkas på något avgörande sätt jämfört med tidigare beräkningsresultat.

När det gäller potentialen för det organiska innehållet i nedlagda deponier framhåller Avfall Sverige att det som styr möjligheten att samla in deponigas är framförallt storleken på varje nedlagd deponi och mängden deponerat organiskt material historiskt sett. Behovet av ett uppsamlingsystem måste alltså utredas. Avfall Sverige har gett ut en hel del rapporter med koppling till denna problematik (RVF, 2004; Avfall Sverige, 2012a; Avfall Sverige, 2013; Avfall Sverige, 2015). Svenskt Gastekniskt Center, SGC, har även publicerat en rapport kring detektering och kvantifiering av metangasläckage från deponier (SGC, 2009).

### 3.3. Restavfall från deponiutvinning behöver återdeponeras i säker deponi

Vid deponiåtervinning kommer en stor del av det uppgrävda avfallet att behöva återdeponeras i en modernt utformad deponi, efter att resurserna tagits om hand. Hur stor andel som kommer att behöva återdeponeras varierar stort utifrån faktorer som innehåll respektive aktuella kostnader för olika behandlingsalternativ. Om man antar att energivärdet i äldre nedlagda deponier är lågt (jämför de internationella riktlinjerna om en halveringstid för det nedbrytbara kolet på 7,5 år ovan) och att den oorganiska restfraktion som kan processas fram ändå innehåller mer än ringa föroreningsgrad (ett begrepp som används i miljölagstiftningen), så kommer huvuddelen av deponins materialmängd att behöva återdeponeras.

Resonemanget utgår ifrån att vikten eller volymen på restavfallet inte reduceras så mycket ens om det behandlas i en avfallsförbränningsanläggning. Resonemanget utgår också ifrån att även om metallen och plasten framgångsrikt kan återvinnas, så utgör detta i de allra flesta fall en mindre del av materialsammansättningen i äldre nedlagda deponier.

### 3.4. Potentialen för deponiåtervinning

Bedömningen av resursinnehållet i kommunala deponier har gjorts genom att innehållet i ett fåtal enskilda delvis inventerade deponier har antagits gälla för landets alla tusentals nedlagda deponier. Den totala siffran för olika deponerade metaller och andra resurser blir då stor och antyder att potentialen för återvinning också är stor. En avgörande faktor för att med vinst återvinna resurser ur deponier är storleken på de enskilda deponierna. Enligt Van Passel et al (2013) är de initiala kostnaderna för deponiåtervinning höga och deponier med stora volymer avfall krävs för att återvinningen ska vara lönsam. Frändegård et al (2013) menar att de

flesta kommunala deponierna i Sverige är för små för att deponiåtervinning ur dem ska vara ekonomiskt lönsamt.

Till skillnad från kommunala deponier är industrideponier ofta unika i sin sammansättning. Detta innebär att undersökningar i enskilda deponier inte kan skalas upp till nationell nivå på samma sätt som för kommunala deponier. En mer omfattande prospektering är nödvändig innan industrideponiernas återvinningspotential kan fastställas. (Wallsten et al, 2013)

Det finns utvinningsavfallsanläggningar i Sverige som kan ha en potential för utvinning av metaller. Återvinning ur dessa deponier kommer att ske när marknadspriserna på materialet når en nivå där återvinning blir lönsam ur ett företagsekonomiskt perspektiv.

Det är sammanfattningsvis rimligt att anta att utvinning av material och mineral ur kommunala deponier och de allra flesta industrideponier har bäst ekonomiska möjligheter att komma till stånd i samband med att en sanering eller avslutningsåtgärder ändå måste ske. Då är det inte alltid fråga om nedlagda deponier. Sanering och avslutningsåtgärder är alltid förenat med kostnader. Utvinning av metall och mineral kan i gynnsamma fall förbättra den kalkylen, möjligen även energiutvinning. När det gäller utvinningsavfallsanläggningar, och några enstaka industrideponier med homogent innehåll av metall- eller mineralrikt avfall, är det däremot möjligt att utvinning av metall och mineral kan komma att ske även vid andra tillfällen och ur redan nedlagda deponier, om förutsättningarna är tillräckligt gynnsamma.

### 3.5. Det behövs ytterligare kunskap om potentialen för deponiåtervinning i nedlagda deponier

Kännedomen om innehållet i nedlagda avfallsanläggningar i Sverige är ännu dålig. Variationen är stor från deponi till deponi, vilket även finska forskningsresultat visar (Kaartinen, T., et al, 2013). Även för de deponier som har undersökts, så har inventeringen ofta genomförts utifrån ett riskperspektiv och inte med avseende på innehållet som en potentiell resurs. Ett bättre underlag och kännedom om de nedlagda avfallsanläggningarna är därför önskvärt för att öka kännedomen om potentiella resurser och risker, men också för att veta vilket restavfall som behöver återdeponeras, på den aktuella platsen eller på annan deponi. En annan aspekt som förtjänar att undersökas djupare är hur den ekonomiska potentialen egentligen ser ut.

Det behövs sammanfattningsvis ytterligare kunskaper om potentialen för deponiåtervinning. Den som avser att bedriva sådan verksamhet bör säkerställa att denna kunskap finns för den aktuella platsen. Antalet potentiella verksamheter bedöms i dagsläget vara få, men det är viktigt att följa utvecklingen på området.

## 4. Potentiella miljöeffekter av deponiåtervinning

### 4.1. Deponiåtervinningens potentiella effekt på miljömålen

Miljökvalitetsmålen beskriver det tillstånd i den svenska miljön som alla verksamheter ska sträva mot. Målen ska nås inom en generation, det vill säga till 2020 (2050 då det gäller klimatmålet). Att arbeta för en resurseffektiv material- och avfallshantering, fri från farliga ämnen, är viktigt för att nå det övergripande målet för miljöpolitiken i Sverige. Avfallens miljöpåverkan berör flera av de nationella miljökvalitetsmålen. Deponiåtervinning har störst betydelse för målet Giftfri miljö men även för Begränsad klimatpåverkan och God bebyggd miljö.

### 4.2. De nedlagda avfallsanläggningarnas negativa miljöpåverkan

Hur stor miljö- och hälsopåverkan som en deponi har beror på dess lokalisering, de skyddsåtgärder som konstruerats och på det deponerade avfallens egenskaper. Gamla nedlagda deponier utgör risk för förorening av mark, grund- och ytvatten, men även för gasutveckling. Miljöskyddet vid och lokaliseringen av dessa äldre deponier är generellt sämre än vid de deponier som är i drift idag. Vidare är det riskfyllt att till exempel bygga på eller i anslutning till nedlagda deponier.

De äldre nedlagda deponierna har i regel varken tillräcklig topptätning, tillräcklig bottentätning eller lakvattenrening. Miljöpåverkan från dessa kan vara global genom utsläpp av metan och koldioxid från bakteriell omsättning av organiskt material. Den kan vara regional, genom utsläpp av marknära ozon bildad av utläckaget av reaktiva kolväten, liksom utsläpp av närsalter. Miljöpåverkan är i allmänhet också lokal. Den nationella utsläppsstatistiken visar att avfallshantering år 2013 stod för knappt tre procent av de totala utsläppen av växthusgaser i Sverige. Klimatgasutsläppen från avfallshantering visar en starkt minskande trend. Den största andelen, ca 2 % av Sveriges samlade utsläpp, utgörs av metangas från deponering av nedbrytbart avfall. Den lokala påverkan kan i övrigt handla om utsläpp av lakvatten med miljö- och hälsofarliga ämnen, närsalter och syreförbrukande ämnen till grundvatten, ytvattenrecipienter eller dricksvattentäkter. På äldre deponier finns ofta stora mängder av farliga ämnen som idag hanteras med betydligt större försiktighet än tidigare, till exempel tungmetaller som kvicksilver och kadmium. Om deponin saknar tillräcklig topptätning kan även utsläpp till luft av luktstörande ämnen som svavelväte förekomma. Många av de äldre nedlagda deponierna är angelägna att åtgärda av miljöskäl, men eftersom miljöriskerna är plats-specifika finns ingen överblick av det samlade åtgärdsbehovet för just deponier. Arbetet med förorenade områden har tills nu inte skett branschvis på det sättet att deponier kan riskvärderas samlat.

Situationen för de deponier som avslutades i samband med deponeringsförordningens ikraftträdande 2001 är något annorlunda. De är totalt 225 stycken, varav 15 deponier för farligt avfall, 170 för icke-farligt avfall och 40 för inert avfall. I samband med att dessa avslutades genomfördes fullgod sluttäckning och andra avhjälpande miljöskyddsåtgärder. Omfattningen av dessa åtgärder bör i princip vara sådan att risken för negativ miljöpåverkan minskat påtagligt.

När det gäller nedlagda, eller stängda, utvinningsavfallsanläggningar har tillsynsmyndigheterna identifierat 300 områden med avslutade eller övergivna avfallsanläggningar som medför eller kan medföra allvarliga risker för människors hälsa eller miljön. Inom ett område kan det förekomma mer än en avfallsanläggning. Även utvinningsavfallsanläggningar omfattades av deponeringsförordningen fram tills att utvinningsavfallsförordningen trädde ikraft 2008.

Nedlagda deponier är ett prioriterat område i den nationella avfallsplanen (Naturvårdsverket, 2012) som fastställts av Naturvårdsverket. I avfallsplanen anges att målet avseende nedlagda deponier är att risken för negativ miljöpåverkan från nedlagda deponier ska minska, liksom att alla kommuner och länsstyrelser ska ha identifierat, inventerat och riskklassat alla nedlagda deponier. Avfallsplanen innehåller ett antal åtgärder för att detta mål ska nås. En utmaning som lyfts i avfallsplanen är att det saknas en nationell sammanställning av det totala antalet nedlagda deponier och det saknas även en bedömning av den miljörisk de utgör. Då kunskaperna om riskerna med nedlagda deponier är begränsade, kan resurserna för åtgärder inte prioriteras och fördelas utifrån väsentlighet och risk vilket är en central prioriteringsgrund i miljöarbetet. Arbetet med inventering och åtgärder av nedlagda deponier riskerar därför att ske långsamt.

Kommunerna har efterbehandlingsansvaret för flertalet av de nedlagda deponierna, men måste prioritera sina resurser. Statsanslaget för efterbehandling får inte användas för åtgärder av deponier som kommunen ansvarar för, och inte heller för deponier som det finns någon annan aktör som är ansvarig för. Av avfallsplanen framgår samtidigt att deponier kan utgöra en värdefull resurs genom att material- och markresurser kan tas tillvara och att intresset för deponiåtervinning skulle kunna utgöra en viktig drivkraft för att efterbehandla deponierna ifråga.

### 4.3. De potentiella miljövinster av deponiåtervinning

Erfarenheterna av återvinning ur svenska nedlagda deponier är ännu av forskningskaraktär; i huvudsak rör det sig om prospekterande lämplighetsstudier genom utgrävning i några få deponier. Forskning om detta har bl.a. skett vid Linköpings Universitet, Linnéuniversitetet, Lunds Universitet och Luleå

Universitet, men inbegriper även erfarenheter från andra länder. Även om erfarenheterna ännu är knäpphändiga, så kan återvinning ur nedlagda deponier innebära potentiellt positiva effekter för miljö och människors hälsa. Återvinningen kan leda till eliminerad risk för skadliga utsläpp från det avfall som återvinns, samt till att skadliga utsläpp från kvarvarande avfall reduceras genom att moderna miljöskyddskrav ställs på deponin som grävs ur.

Det råder ännu osäkerhet om hur stora de potentiella miljövinsterna kan bli eftersom deponiernas läge, innehåll och status varierar från fall till fall samtidigt som erfarenheterna av deponiåtervinning ännu är av forskningskaraktär.

Forskningen vid Linköpings Universitet lyfter också fram att miljövinster i form av eliminerade utsläpp skulle kunna erhållas framför allt genom att kombinera avslutning eller sanering av en deponi med utgrävning ur deponin för att återvinna resurser som t.ex. metaller och energi. Med ”eliminerade utsläpp” menar forskarna vid Linköpings Universitet dels undvika metangasutsläpp från deponin, dels undviken primärproduktion av material och energi som då inte behöver ske till följd av återvinningen, vilket i sin tur skulle resultera i eliminerade utsläpp från primärproduktion. (Krook, 2015).

Ekonomi är ett viktigt skäl till att deponiåtervinningen behöver kombineras med att objektet avslutas eller saneras. Med dagens prisbild är metallutvinningen den enda posten i ett sådant återvinningsprojekt som genererar ett positivt ekonomiskt bruttovärde till kalkylen för deponiåtervinning. Alla övriga poster, inklusive kostnader för själva metallutvinningen, utgörs av kostnader vars summa överstiger metallvärdet såvida inte metallvärdet är mycket högt. I några fall kan deponiåtervinning bli ekonomiskt gynnsam genom att syfta till att skapa nytt deponiutrymme och därmed undvika kostnader för att anlägga en ny deponi. I stadsnära lägen kan även värdefulla markresurser frigöras för andra ändamål. (Krook, 2015).

Miljövinsterna av deponiåtervinning beror av deponins utformning och sammansättning. Dessa faktorer påverkar både resursvärdet och emissionerna. Även valet av sorterings- och fragmenteringsteknik vid återvinningens påverkar utfallet. Vid deponiåtervinning förutsätts att en uppgradering sker till modern deponistandard eller att det avfall som inte kan tas tillvara sänds till en modern deponi, så att den negativa påverkan på miljön minimeras.

De potentiella miljöeffekterna av deponiåtervinning från stängda utvinningsavfallsanläggningar beror av hur väl stängningen av dessa anläggningar har utförts. Åtgärderna för stängning av en avfallsanläggning med utvinningsavfall kan vara sådana som ska förhindra att avfallet kommer i kontakt med luft. Behöver sådana åtgärder brytas upp för att avfallet ska bli tillgängligt kan det avfall som ännu inte har återvunnits att börja vittra och ge surt och metallhaltigt lakvatten. I en sådan situation kan en bruten täckning av en del av deponin ge effekter även i en

del av deponin som fortfarande är täckt. Marken under deponin kan också vara påverkad av förorenat lakvatten från avfallet. Både miljöeffekter och kostnader för eventuella åtgärder på del av deponi som inte återvinns och på marken som påverkats av avfallsanläggningen behöver tas med i bedömningen av återvinning av redan stängda avfallsanläggningar. Det är därför viktigt att ta med effekterna av återvinningen på redan genomförda åtgärder för att stänga avfallsanläggningen i bedömningen av om en återvinning är möjlig och lämplig.

Minskad påverkan på människors hälsa och miljön som ett resultat av deponiåtervinning erhålls dock framförallt på lång sikt. På kort sikt innebär deponiåtervinning ett antal risker som kan påverka samma miljö kvalitetsmål i negativ riktning och som måste hanteras för att säkerställa erforderligt skydd för människors hälsa och miljön.

#### 4.4. Negativa miljöeffekter av deponi-återvinning

Återvinning ur nedlagda deponier kan även medföra en betydande negativ miljöpåverkan, såsom spridning av oönskade ämnen, gaser, buller och lukt. Detta är risker som måste hanteras för att säkerställa nödvändigt skydd för människors hälsa och miljön. Deponiåtervinning innebär en risk för spridning av patogena partiklar och farliga ämnen – dels genom damning samt det lakvatten som uppstår vid själva utgrävningen och dels då avfallet hanteras och behandlas vidare för att materialåtervinnas, energiåtervinnas eller återdeponeras (EPA, 1997).

Deponiåtervinning kan också innebära att metan och andra gaser frigörs och att buller och lukt uppstår. Att gas frigörs och kommer i kontakt med syre innebär i sin tur en säkerhetsrisk då det kan orsaka brand eller explosion. Utsläpp av svavelväte är dessutom giftigt att andas in. Deponiåtervinningen kan också påverka stabiliteten i närliggande deponiceller liksom att befintliga skyddsåtgärder skadas. Detta gäller framförallt deponins sluttäckning och eventuell uppsamling av deponigas och lakvatten men kan också handla om befintliga sidobarriärer och botten tätning. När man börjar gräva i en deponi finns det betydande risker med deponigasen som man måste ta hänsyn till, och en riskanalys måste göras. Naturvårdsverket, SGI och Avfall Sverige har vägledning på området (Naturvårdsverket, 2011; Naturvårdsverket, 2015a; SGI, 2014; Avfall Sverige, 2010; Avfall Sverige, 2012b; Avfall Sverige, 2013).

I samband med prövning av deponiåtervinning bör krav ställas på bl.a. avslutning och efterbehandling av deponin. Detta kan t.ex. innebära att sidobarriärer, dräneringssystem samt insamlingssystem för gas och lakvatten installeras eller förbättras samt tätande sluttäckning. En del organiskt material kanske kan återvinnas genom biologisk behandling eller energiåtervinnas. Farligt avfall som tidigare deponerats utan större eftertanke bör sorteras ut, destrueras eller återdeponeras på en deponi som uppfyller moderna krav. Villkor eller försiktighetsmått kan och bör meddelas vid prövningen av verksamheten för att

minska risker för närmiljön. Det är av yttersta vikt att deponiåtervinning prövas i enlighet med miljöbalken och tillhörande författningar på det sätt som beskrivs i avsnitt 6.3.

Vad gäller utvinningsavfallsanläggningar så kan åtgärderna för stängning vara sådana som ska förhindra att avfallet kommer i kontakt med luft. Behöver sådana åtgärder brytas upp för att avfallet ska bli tillgängligt kan det avfall som ännu inte har återvunnits att börja vittra och ge surt och metallhaltigt lakvatten. I en sådan situation kan en bruten täckning av en del av deponin alltså ge effekter i en del av deponin som fortfarande är täckt. Marken under deponin kan även vara påverkad av förorenat lakvatten från avfallet.

## 5. Finns det motiv för staten att gynna deponiåtervinning vid nedlagda avfallsanläggningar?

En central frågeställning i detta uppdrag är om det är lämpligt för staten att gynna deponiåtervinning. En bedömning av detta följer här.

Drivkrafterna för deponiåtervinning är främst privatekonomiska dvs. när marknadspriset för resurserna i de nedlagda avfallsanläggningarna blir tillräckligt högt kommer deponiåtervinning att ske. I de fall det finns en samhällsnytta som inte speglas i marknadspriset kan det finnas skäl för staten att gynna verksamheten. Sådan samhällsnytta vid deponiåtervinning kan vara miljönyttan av att minska negativa miljöeffekter av det avfall som ligger i den nedlagda deponin samt att minska negativa miljöeffekter som skulle uppstå vid jungfruligt uttag till följd av deponiåtervinningen. Dessutom anförs ofta att deponiåtervinning kan bidra till att täcka efterfrågan på kritiska resurser.

### 5.1. Marknaden för deponiåtervinning

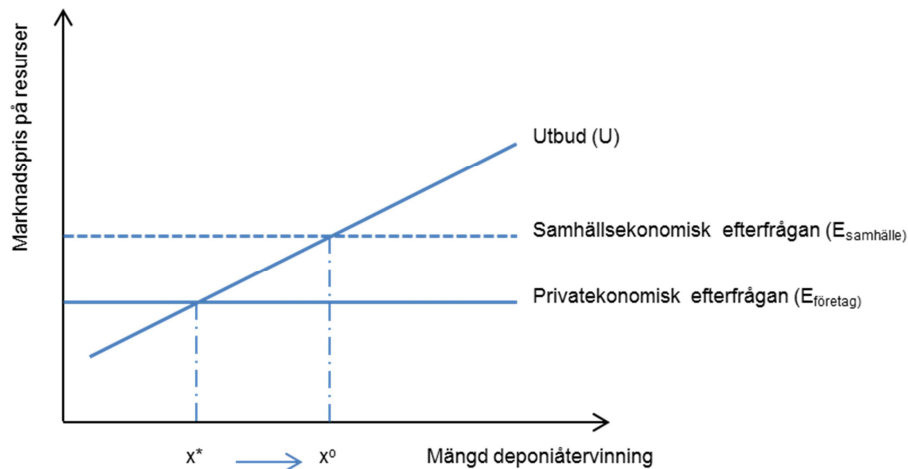
Marknaden för deponiåtervinning har samma drivkrafter som den fria marknaden för andra varor, dvs. är marknadspriset för resurserna i de nedlagda deponierna tillräckligt högt kommer deponiåtervinning att ske. Den företagsekonomiska möjligheten att med vinst återvinna resurser ur enskilda deponier är avgörande för om, och i så fall var, deponiåtervinning kommer att bedrivas. Figur 2 är en illustration av hur marknaden för deponiåtervinning skulle kunna se ut.

Resurser från deponierna återvinns så länge efterfrågan är högre än utbudet, dvs. så länge priset är högre än kostnaden för utvinning. Marknadens aktörer kommer att deponiåtervinna upp till  $x^*$ , där priset och kostnaden per ton är lika.

Efterfrågan på resurser från deponier illustreras av  $E_{\text{företag}}$ . För många resurser är efterfrågekurvan flack eftersom de mängder resurser som kan återvinnas ur deponier är för små i förhållande till de mängder som handlas på världsmarknaden för att påverka priset.

Utbudet  $U$ , är den mängd resurser från deponierna företagen är beredda att bjuda ut på marknaden vid en viss prisnivå. Utbudet är tilltagande då de första enheterna som återvinns är de som är mest tillgängliga och har lägst kostnad per ton återvunnen resurs och kostnaden ökar då resurserna blir mer svårtillgängliga.





**Figur 2.** En illustration av hur marknaden för deponiåtervinning skulle kunna se ut. Figuren visar att mängd resurser som deponiåtervinns på marknaden är  $x^*$  där utbud (U) är lika med efterfrågan (E). Figuren illustrerar även samhällsnyttan av deponiåtervinning. Efterfrågan på deponiåtervinning ökar till E som är summan av  $E_{\text{företag}}$  och  $E_{\text{samhälle}}$ .

## 5.2. Samhällsnyttan av deponiåtervinning

Deponiåtervinning skulle kunna ge samhället en miljönytta genom att sanering av nedlagda deponier kan tidigareläggas och att förorenings spridning, och därmed förknippade hälso- och miljökostnader, kan undvikas. Om sådan miljönytta föreligger innebär det att det vore önskvärt ur ett samhällsperspektiv att efterfrågan ökade motsvarande den samhällsnytta verksamheten ger. Denna samhällsnytta speglas inte av marknadspriset. Figur 2 illustrerar hur hänsyn till samhällsnyttan höjer efterfrågan för deponiåtervinning som summan av den privatekonomiska och den samhälleliga efterfrågan på deponiåtervinning. Den mängd resurser som deponiåtervinns skulle då öka från  $x^*$  till  $x^0$ .

### SAMHÄLLSNYTTAN FÖRUTSÄTTER KOMMERSIELLT INTRESSE FÖR DEPONIÅTERVINNING MEN DET SAKNAS IDAG

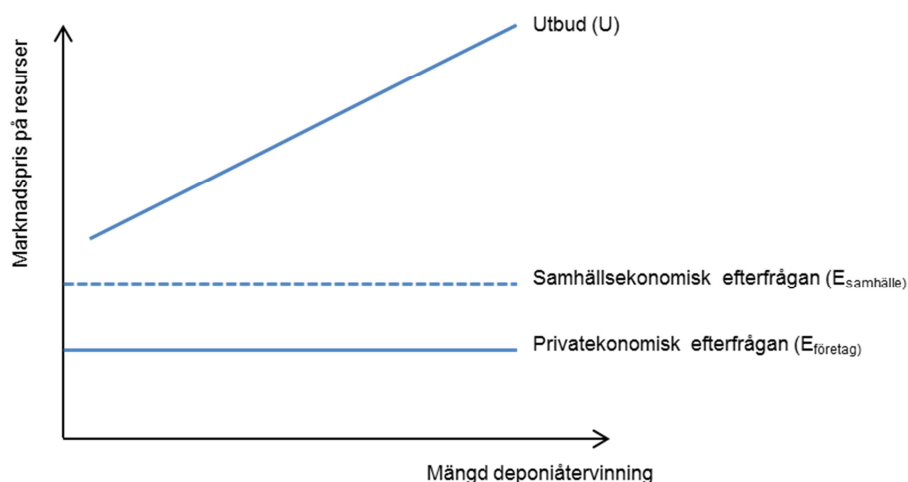
Den eventuella samhällsnyttan av deponiåtervinning är direkt kopplad till de resurser som är kommersiellt intressanta för deponiåtervinning. För att det ska finnas motiv för staten att införa ett stöd för deponiåtervinning är det alltså avgörande att det finns kommersiellt intressanta nedlagda deponier och att det är just dessa deponier som ger en samhällsnytta.

Finns det kommersiellt intressanta nedlagda deponier i Sverige? Som nämnts tidigare finns det idag en mycket begränsad, eller ingen, marknad för deponiåtervinning vare sig i Sverige eller internationellt. Som framgår av kapitel 2 och 3 skiljer sig den kommersiella potentialen (de resurser marknadens aktörer är beredda att exploatera) från den teoretiska potentialen (alla resurser som uppskattas

finnas i deponierna). Marknaden för deponiåtervinning av metaller är ett exempel på varför deponiåtervinning inte är kommersiellt intressant.

#### Exempel: Marknaden för deponiåtervinning av metaller

Det finns idag i princip ingen marknad för metall från nedlagda deponier. SGI beskriver att det dagsläget inte finns något fall i Sverige där metaller annat än enstaka metallföremål har återvunnits i samband med sanering av förorenade områden (SGI 2012). Detta tyder på att marknaden idag för deponiåtervinning för metaller ser ut som i figur 3 nedan. Figuren illustrerar att efterfrågan i form av världsmarknadspriset och samhällsnyttan sammantaget är för låg för att det ska vara motiverat att påbörja deponiåtervinning.



**Figur 3.** En illustration av att kostnaderna för att deponiåtervinna är så höga att inga resurser från nedlagda deponier bjuds ut på marknaden till det pris som det efterfrågas såväl privatekonomiskt som samhällsekonomiskt.

Det finns flera faktorer som kan förklara varför det idag inte finns en marknad för metall från nedlagda deponier. Nedlagda deponier har t ex lägre järnhalt, mindre total mängd metall spridd över ett större antal platser samt genererar restavfall som är dyrare att hantera jämfört med utvinning ur en gruva.

#### Låg järnhalt

Järnhalten i en gruva är en viktig faktor för lönsamhet. LKAB:s gruva i Kiruna har en järnhalt på 65-70 % (Norlin, L., Hallberg, A.), medan järnhalten i nedlagda kommunala deponier uppskattats innehålla ca 10 % (Kaartinen, T., et al, 2013).

#### Små mängder

En annan viktig faktor för utvinning i en gruva är den mängd metall som kan utvinnas. Att påbörja utvinning innebär höga initiala kostnader och kräver storskalighet för att bli lönsam. Totala mängden metall i nedlagda deponier finns fördelad på många olika deponier och flera nedlagda deponier innehåller var för sig för lite metall för att investeringarna ska vara lönsamma. LKAB:s gruva i Kiruna producerar t.ex. mellan 25-30 miljoner ton järnmalm per år att jämföra med de sammanlagda metallresurser i svenska kommunala deponier som uppskattats till i storleksordningen 5 miljoner ton totalt.

#### Kostnader för restavfall och sanering

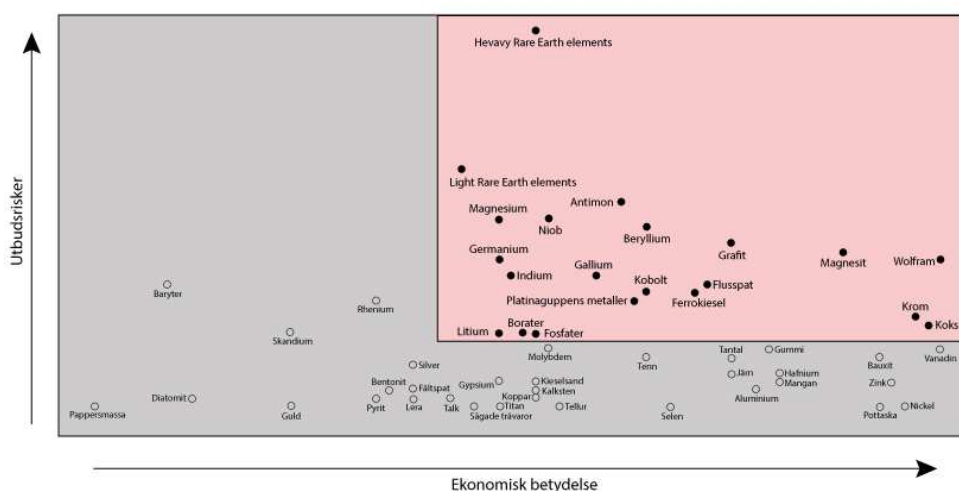
Deponiåtervinning har höga kostnader som inte kan bäras av värdet på de resurser som kan återvinnas. Kostnader för hantering av restavfall och sanering är ofta betydligt högre än värdet av de resurser som finns i deponierna. Som ett exempel har SGI uppskattat att det totala värdet av metaller som finns i Österbyverkens industriområde är ca 34 miljoner kr medan kostnaderna för schaktsanering, transport och deponi har av HIFA AB Envipro uppskattats till 160-195 miljoner (SGI, 2012).

DET ÄR OSÄKERT OM DET FINNS TILLRÄCKLIG SAMHÄLLSNYTTA IDAG  
Som nämnts ovan förefaller omfattningen av kommersiellt intressanta nedlagda deponier för deponiåtervinning vara mycket begränsad idag. Det föreligger också osäkerheter om det finns samhällsnytta i form av miljövinster av att återvinna resurserna i just de kommersiellt intressanta deponierna för att motivera ett generellt samhälleligt stöd (se kapitel 4). Kunskapen om deponiernas innehåll och beskaffenhet är helt enkelt för låg.

Antalet övriga, dvs. icke kommersiellt intressanta, nedlagda deponier är osäkert, men bedöms uppgå till flera tusen. En betydande andel av dessa är angelägna att åtgärda av miljöskäl, där de lokala förutsättningarna beaktas. Dessa kan dock hanteras genom det regelverk som finns för efterbehandling. Det finns inte skäl för staten att ha särskilda prioriteringsgrunder eller ett särskilt stöd för nedlagda deponier jämfört med andra förorenade områden. (Se även avsnitt 6.3.3.)

### 5.3. Global resursförsörjning och deponi-återvinning

FN:s Internationella Resurspanel<sup>5</sup> har gjort en genomgång av den globala försörjningssituationen inom området metall och mineral (UNEP International Resource Panel, 2013). EU-kommissionen har med utgångspunkten försörjningstrygghet för Europas näringsliv gjort en liknande analys för att definiera vilka råmaterial som är kritiska (European Commission). År 2014 uppdaterades den tidigare listan, som numera omfattar cirka tjugo ”kritiska råmaterial”. Dessa kännetecknas av att det finns betydande utbudsrisker samtidigt som deras ekonomiska betydelse för Europas näringsliv är stort. Se figur 4.



**Figur 4.** Kritiska råmaterial enligt EU. Samtliga ämnen, metaller och mineral som utvärderats. Metaller och mineral på rosa botten är definierade som kritiska (European Commission).

<sup>5</sup> UNEP International Resource Panel

#### *Deponierna innehåller inte de resurser som är kritiska*

Tillgången är inte kritisk för alla resurser. Tar man sin utgångspunkt i EU:s lista över kritiska råmaterial, i SGU:s motsvarande lista för svenska förhållanden (SGU, 2014), eller i FN:s resurspanel och dess slutsatser, så är det några få och helt andra resurser som är kritiska än de som fyller våra tusentals deponier. (SGU, 2014; Ljunggren Söderman, M., Ingemarsdotter, E., 2014)

#### *Mängden resurser i deponierna är för små för att påverka jungfrulig utvinning*

Mängden resurser i svenska deponier är mycket begränsade i förhållande till de mängder som handlas på marknaden. Återvinning ur nedlagda deponier kommer därför att ha en obetydlig påverkan på utvinning av jungfruliga resurser och därmed även på utsläpp från gruvdrift och malmförädling. Deponiåtervinning kan därmed knappast påverka uttaget av resurser genom att t.ex. metaller från deponier ersätter jungfrulig råvara. Exempelvis kan enskilda svenska gruvor innehålla mer metaller än vad som finns totalt i både användning i samhället och i kommunala deponier (se även figur 1, avsnitt 3.1).

Resurser i deponier bör ses som ytterligare en tillgång som blir kommersiellt intressant när det är brist på resurser på marknaden. När det råder brist på resurser drivs marknadspriset upp och intresset för deponiåtervinning ökar. Det är alltså resursbrist i samhället som driver efterfrågan på deponiåtervinning.

## **5.4. Det finns idag inte tillräckliga skäl att generellt gynna deponiåtervinning**

Sammanfattningsvis är Naturvårdsverkets bedömning att det idag inte finns tillräckliga samhällsekonomiska skäl för staten att generellt gynna deponiåtervinning ur nedlagda avfallsanläggningar. Dels förefaller omfattningen av kommersiellt intressanta avfallsanläggningar för deponiåtervinning vara mycket begränsad, dels föreligger osäkerhet om det finns tillräckliga miljövinster av att återvinna just ur dessa för att motivera ett generellt samhälleligt stöd.

En betydande andel av de nedlagda avfallsanläggningarna är sannolikt angelägna att åtgärda av miljöskäl. Dessa kan dock hanteras genom det regelverk som finns för efterbehandling. Det finns inte skäl för staten att ha särskilda prioriteringsgrunder eller ett särskilt stöd för nedlagda avfallsanläggningarna jämfört med andra förorenade områden.

Eventuella skäl för staten att gynna deponiåtervinning ur aktiva avfallsanläggningar har inte analyserats då det ligger utanför ramen för detta uppdrag.

## 6. Onödiga hinder bör undanröjas

Som framgår av kapitel 5 är omfattningen av kommersiellt intressanta deponier för deponiåtervinning mycket begränsad och eventuella miljövinster till följd av deponiåtervinning ur dessa osäkra. Detta utesluter dock inte att det kan finnas enskilda nedlagda deponier där det potentiellt kan finnas resurser som nu eller i framtiden kan återvinnas med företagsekonomisk vinst och samtidigt generera miljönytta. Det finns därför skäl att om möjligt förtydliga och komplettera dagens regelverk så att inte onödiga hinder för deponiåtervinning ur nedlagda avfallsanläggningar föreligger eller i vart fall minska hindrena.

Naturvårdsverket och Skatteverket har, tillsammans med berörda aktörer, identifierat ett antal frågor och problem som upplevs som hinder för att genomföra deponiåtervinning idag. Dessa aspekter rör dels avfallsskatten, dels miljöbalken med under- och bakomliggande lagstiftning.

I detta kapitel beskrivs de aspekter som upplevs som hinder samt förutsättningar och förslag till ändringar för att undanröja dessa. I avsnitt 6.1 och 6.2 hanteras LSA och i avsnitt 6.3 MB.

### 6.1. Hinder avseende avfallsskatten

Vid deponiåtervinning uppstår avfallsskattekonsekvenser som kan upplevas som hinder för deponiåtervinning. I det följande görs en redogörelse för bestämmelserna om avfallsskatt och hur effekten av dessa blir vid utgrävning och återvinning ur deponier med olika förutsättningar.

Bestämmelser om avfallsskatt finns i lagen (1999:673) om skatt på avfall (LSA). I princip ska avfallsskatt betalas för allt avfall som deponeras om det inte särskilt regleras att avfallet är undantaget från skatteplikt eller omfattas av rätt till skatteavdrag. När restavfall från utgrävning av nedlagda deponier förs in på en avfallsanläggning som är skattepliktig enligt LSA för att deponeras där (återdeponeras) inträder skattskyldighet för restavfallet.

Den tillkommande avfallsskatten på restavfall som återdeponeras på en skattepliktig avfallsanläggning utgör en kostnad för den som bedriver deponiåtervinningen. Detta gäller oavsett om den som bedriver deponiåtervinningen för in avfallet till en egen avfallsanläggning eller till en avfallsanläggning där någon annan bedriver verksamheten. I det förstnämnda fallet betalar den som bedriver deponiåtervinningen själv in skatten i sin egenskap av skattskyldig för avfallsskatt. I det andra fallet kommer skatten att återspeglas i mottagningspriset som avtalas mellan avfallslämnaren, dvs. den som bedriver

deponiåtervinningen, och den som bedriver verksamheten på den avfallsanläggning dit restavfallet förs.

### **6.1.1. Bestämmelser i LSA**

Avfallsskatt ska betalas för avfall som förs in till en avfallsanläggning där farligt avfall eller annat avfall till en mängd av mer än 50 ton per år slutligt förvaras (deponeras) eller förvaras under längre tid än tre år (1 § första stycket LSA). Avfallsskatt ska också betalas för avfall som uppkommer inom en anläggning där det huvudsakligen bedrivs annan verksamhet än avfallshantering, om farligt avfall eller annat avfall till en mängd av mer än 50 ton per år deponeras inom anläggningen eller förvaras där under längre tid än tre år (1 § andra stycket LSA). Det finns alltså två typer av skattepliktiga anläggningar. Begreppet *industrianläggningar* används nedan för att beteckna de senare anläggningarna.

Bestämmelserna i 1 § LSA gäller dock inte för anläggningar där deponering eller förvaring sker uteslutande av vissa angivna avfallsslag (bl.a. bergrester från gruvindustriell verksamhet). I vissa fall gäller undantaget även om, och i vissa fall endast om, flera av de angivna avfallsslagen lagras på samma anläggning. I andra fall gäller undantaget anläggningar där endast ett av de angivna avfallsslagen deponeras eller förvaras (3 § LSA).

Med avfall jämställs annat material som förs in till en avfallsanläggning (3 § LSA). Undantag gäller dock 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 § LSA). Detta undantag omfattar exempelvis arbetsredskap, kontorsutrustning, de anställdas eller besökares tillhörigheter m.m. ”driften av en avfallsanläggning” omfattar dock inte exempelvis mellan- och sluttäckning eller andra konstruktionsarbeten.

Det är den som bedriver verksamheten på anläggningen som är skyldig att betala avfallsskatten (7 § LSA).

Det övergripande syftet med avfallsskatten är att den ska vara ett styrmedel för att minska mängden avfall som deponeras. Skatten avser därför att träffa avfall som deponeras. Avfallsskatten tas dock ut efter en s.k. nettodeponimetod. Detta innebär att skatt tas ut för i princip allt avfall som förs in till en avfallsanläggning. För avfall som uppkommer på en industrianläggning inträder skattskyldigheten när avfallet uppkommer. Det har således ingen betydelse om avfallet är avsett att deponeras på anläggningen eller inte. Den som är skattskyldig får, med vissa undantag (bl.a. lakvatten), istället göra avdrag för skatt på avfall som förs ut från anläggningen (10 § LSA).

Avfall som är avsett att inom en anläggning förbrännas eller renas är under vissa förutsättningar undantaget från skatteplikt. Detsamma gäller avfall som inom en

anläggning är avsett att behandlas eller användas på vissa angivna sätt. Resterna som uppstår efter genomförd åtgärd ska dock i de flesta fall beskattas (6 § LSA).

Utöver ovan nämnda avdrag när avfall förts ut från anläggningen får den skattskyldige göra avdrag för skatten på avfall som använts eller är avsett att användas på vissa angivna sätt, t.ex. för sluttäckning (10 § LSA). Den skattskyldige får också göra avdrag för skatten på ett stort antal särskilt angivna avfallslag, både konventionella och branschspecifika (11 § LSA).

Om de villkor som anges i bestämmelserna i 6 § LSA om undantag från skatteplikt och bestämmelserna i 10 och 11 §§ LSA om avdrag för skatten är uppfyllda tillämpas bestämmelserna i dessa paragrafer även på restavfall från deponiåtervinning. Som exempel kan följande nämnas. Om restavfall förs in på en skattepliktig avfallsanläggning för att förbrännas är undantaget i 6 § första stycket 2 b LSA tillämpligt även på restavfallet. Om restavfall används för konstruktionsarbeten är avdragsrätten enligt 10§ 3 LSA tillämplig även på restavfallet.

LSA trädde ikraft den 1 januari 2000 och omfattar avfall som förs in på en avfallsanläggning eller uppkommer på en industrianläggning efter ikraftträdandet. Omständigheten att avfall som förs in på en avfallsanläggning har uppkommit innan ikraftträdandet saknar betydelse. Det saknar också betydelse om avfallet som förs in på en avfallsanläggning flyttats dit från en annan avfallsanläggning dit det fördes innan ikraftträdandet.

Vid ikraftträdandet av LSA var skattesatsen för avfallsskatt 250 kronor per ton. Därefter har skattesatsen höjts fyra gånger (2002-01-01 – 288 kronor per ton, 2003-01-01 – 370 kronor per ton, 2006-01-01 – 435 kronor per ton, 2015-01-01 – 500 kronor per ton).

### **6.1.2. Bestämmelser i skatteförfarandelagen**

Bestämmelser om redovisning av avfallsskatt finns i skatteförfarandelagen (2011:1244) (SFL). I SFL finns bl.a. följande bestämmelser:

Den som är skattskyldig för avfallsskatt, dvs. den som bedriver verksamheten på anläggningen, ska lämna en punktskattedeklaration för varje redovisningsperiod (7 kap. 1 § första stycket 10 i, 26 kap. 6 § andra stycket SFL). En punktskattedeklaration ska bl.a. innehålla uppgift om yrkade avdrag (26 kap. 22 § SFL).

Den som är skattskyldig kan alltså göra avdrag i punktskattedeklarationen för den redovisningsperiod när avdragsrätten enligt 10 eller 11 § LSA uppkommer.

För det fall skatten för en redovisningsperiod beslutats till ett felaktigt belopp, kan skattebeslutet för den aktuella redovisningsperioden under visa förutsättningar omprövas enligt bestämmelserna i 66 kap. SFL.

### **6.1.3. Avfallsskatteeffekter vid deponiåtervinning**

ÅTERVINNING UR DEPONIER SOM AVSLUTATS INNAN IKRAFTTRÄDANDET AV LSA

*Omständigheter:*

Ingen skatt har betalats på avfallet i deponin där deponiåtervinning sker. Restavfallet från deponiåtervinningen förs in på en skattepliktig avfallsanläggning för att återdeponeras där.

*Skatteeffekt:*

Skattskyldigheten inträder för restavfallet när detta förs in på avfallsanläggningen för att återdeponeras. Den vid införseltillfället gällande skattesatsen tillämpas.

Den tillkommande skatten på restavfallet blir alltså skatten enligt den vid återdeponeringen gällande skattenivån. Observera dock möjligheterna i vissa fall till undantag enligt 6 § LSA respektive avdrag enligt 10 eller 11 § LSA (se avsnitt 6.1.1).

Det avfall som återvinns ur deponin kommer inte att belastas av någon avfallsskatt.

ÅTERVINNING UR DEPONIER SOM AVSLUTATS EFTER IKRAFTTRÄDANDET AV LSA

Återvinning ur en deponi inom en anläggning som fortfarande är skattepliktig enligt LSA

*Omständigheter:*

Avfall tas fortfarande emot, eller uppkommer (industrianläggningar), för att deponeras i någon annan deponi inom samma anläggning. Deponin där deponiåtervinningen sker finns således inom en anläggning som är skattepliktig enligt LSA.

Restavfallet från deponiåtervinningen förs in på en avfallsanläggning som är skattepliktig enligt LSA för att återdeponeras där.

Avfall har deponerats i den aktuella deponin både innan och efter ikraftträdandet av LSA. Skatt har betalats på avfall som förts in till avfallsanläggningen, eller uppkommit på industrianläggningen, efter att LSA trätt ikraft, enligt vad som gällande skattesats. Ingen skatt har betalats för avfall som redan fanns på anläggningen vid ikraftträdandet av LSA.



#### *Skatteeffekt:*

Den som bedriver verksamheten på anläggningen är skattskyldig och får göra avdrag för avfallsskatten på avfall som i samband med deponiåtervinningen förts ut från anläggningen. Om avfallet inte beskattats tidigare kan avdrag inte medges. För avfall som tidigare beskattats medges avdrag enligt den skattesats som avfallet tidigare beskattats enligt, dvs. enligt den skattesats som gällde när avfallet först fördes in till avfallsanläggningen eller uppkom på industrianläggningen.

Skattskyldigheten inträder när restavfallet från deponiåtervinningen förs in på en avfallsanläggning som är skattepliktig enligt LSA för att återdeponeras där. Skatt betalas enligt den skattesats som gäller vid tidpunkten då avfallet förs in på avfallsanläggningen för att återdeponeras.

Den tillkommande skatten för restavfallet blir mellanskillnaden mellan skatten enligt den vid återdeponeringen gällande skattesatsen och skatten enligt den skattesats som avfallet tidigare beskattats enligt. För restavfall som inte tidigare beskattats blir den tillkommande skatten hela skatten enligt den vid återdeponeringen gällande skattesatsen. Observera dock möjligheterna i vissa fall till undantag respektive avdrag enligt 6 respektive 10 och 11 §§ LSA (se avsnitt 6.1.1).

Det avfall som återvinns ur deponin kommer inte att belastas av någon avfallsskatt.

#### Återvinning ur en deponi som inte längre finns inom en anläggning som är skattepliktig enligt LSA

##### *Omständigheter:*

Deponin där deponiåtervinning sker är belägen inom ett område som tidigare utgjorde en anläggning som var skattepliktig enligt LSA. Nu tillkommer (införs respektive uppkommer) inte längre något avfall för deponering eller förvaring under längre tid än tre år och deponin är därmed inte längre belägen inom en skattepliktig anläggning.

Restavfallet från deponiåtervinningen förs in på en avfallsanläggning som är skattepliktig enligt LSA för att återdeponeras där.

Avfallet har deponerats i den aktuella deponin både innan och efter ikraftträdandet av LSA. Skatt har betalats på avfall som förts in till avfallsanläggningen, eller uppkommit på industrianläggningen, efter att LSA trätt ikraft, enligt vid var tid gällande skattesats.

##### *Skatteeffekt:*

Det finns inte längre någon som bedriver verksamhet på anläggningen i den mening som avses i 7 § LSA. Det finns därför ingen skattskyldig som har rätt att göra avdrag för den avfallsskatt som tidigare betalats för sådant avfall som förts ut

från deponin för att återvinnas eller återdeponeras på annan plats. Avfall som förts ut från en sådan deponi belastas således fortfarande av den skatt som betalades i samband med att avfallet fördes in till respektive uppkom på den tidigare skattepliktiga anläggningen.

Skattskyldigheten inträder på nytt när restavfallet från deponiåtervinningen förs in på en avfallsanläggning som är skattepliktig enligt LSA för att återdeponeras där. Skatt betalas enligt den skattesats som gäller vid tidpunkten då avfallet förs in på avfallsanläggningen för att återdeponeras. Eftersom inget avdrag för tidigare betald skatt medges blir den tillkommande skatten för allt restavfall som återdeponerats hela skatten enligt den vid återdeponeringen gällande skattesatsen. Observera dock möjligheterna i vissa fall till undantag respektive avdrag enligt 6 § respektive 10-11 §§ LSA (se avsnitt 6.1.1).

I dessa fall uppstår således en dubbelbeskattning av det tidigare beskattade restavfallet som tagits ut ur deponin och som återdeponerats på en avfallsanläggning som är skattepliktig enligt LSA.

Avfall som återvinns kommer att belastas med den skatt som betalades i samband med att avfallet ursprungligen fördes in till avfallsanläggningen eller uppkom på industrianläggningen.

#### SAMMANFATTNING AV AVFALLSSKATTEEFFEKTER VID DEPONIÅTERVINNING

Nuvarande bestämmelser i LSA innebär följande:

- Tidigare obeskattat restavfall beskattas
  - när det flyttas från den befintliga deponin till en skattepliktig avfallsanläggning (enligt skattesatsen som gäller vid återdeponeringen).
- Tidigare beskattat restavfall beskattas ytterligare
  - när det flyttas från en skattepliktig anläggning till en skattepliktig avfallsanläggning (skillnaden mellan skatt enligt den tidigare skattesatsen och skatt enligt skattesatsen vid återdeponeringen).
- Restavfall dubbelbeskattas
  - när tidigare beskattat avfall utgrävs från ett område som inte längre utgör en skattepliktig anläggning och återdeponeras på en skattepliktig avfallsanläggning (inget avdrag för tidigare skatt).
- Avfall som energiåtervinns eller återvinns på annat sätt beskattas
  - när tidigare beskattat avfall återvinns efter utgrävning ur en deponi inom ett område som inte längre utgör en skattepliktig anläggning (inget avdrag för tidigare skatt).

I avsnitt 6.2 finns en redogörelse för förutsättningarna för en generell skattebefrielse av restavfall som återdeponeras samt förslag till vissa ändringar av LSA.

## 6.2. Förutsättningar för och förslag till ändringar av LSA

De effekter av avfallsskatten som redogjorts för i avsnitt 6.1, och som kan upplevas som hinder för deponiåtervinning, gäller dels beskattningen av restavfallet från deponiåtervinningen i samband med att detta införs på en avfallsanläggning för att återdeponeras, dels den skatt som tidigare betalats för avfallet i den utgrävda deponin, i samband med att det infördes på avfallsanläggningen eller uppkom på industrianläggningen.

Nedan redogörs först (i avsnitt 6.2.1) för de hinder som finns för en generell skattebefrielse av restavfall som återdeponeras, oavsett om det bedöms lämpligt att generellt gynna deponiåtervinning ur nedlagda deponier eller ej. Därefter (i avsnitt 6.2.2 och 6.2.3) föreslås ändringar i LSA med syfte att undvika dubbelbeskattning av avfall som återdeponeras och att avfall som återvinns belastas med skatt.

### 6.2.1. Beskattning av restavfall från deponiåtervinning

Avfallsskatt ska betalas för avfall som förs in på en avfallsanläggning som är skattepliktig enligt LSA. Detta gäller med vissa undantag (se avsnitt 6.1.1). Befrielse från avfallsskatt vid återdeponering av restavfall från deponiåtervinning skulle kunna gynna deponiåtervinning. Möjligheten att i LSA införa bestämmelser om en sådan skattebefrielse måste dock bedömas med utgångspunkt från om ett sådant stöd är förenligt med den inre marknaden enligt EU:s bestämmelser om statligt stöd.

#### BESTÄMMELSER OM STATLIGT STÖD FINNS I EU-FÖRDRAGET

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EU-fördraget) finns bestämmelser om statligt stöd. Dessa gäller i de fall då driftsstöd i form av vissa skattelättnader ges till andra aktörer än privatpersoner. Av artikel 107.1 i EU-fördraget framgår att om inte annat föreskrivs i fördragen är stöd som ges av en medlemstat eller med hjälp av statliga medel, oavsett slag, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Medlemsstaterna är skyldiga att anmäla planer på att införa eller ändra stödåtgärder till Europeiska kommissionen (kommissionen) för granskning. Kommissionen kan efter prövning bedöma att det aktuella stödet är förenligt med den inre marknaden. Stödåtgärderna får inte genomföras förrän kommissionen godkänt dem. Detta framgår av artikel 108.3 i EU-fördraget.

#### ÄR SKATTEBEFRIELSE AV RESTAVFALL STATLIGT STÖD?

Kommissionen har i ett beslut från den 25 maj 2004 (NN 161/2003) bedömt att de nuvarande skattebefrielserna i LSA (undantag respektive avdrag i 6 § respektive 10-11 §§) följer avfallsskattesystemets natur och logik och att dessa därmed inte utgör statligt stöd enligt artikel 87.1 i EG-fördraget. Om nya miljövänligare alternativ till hantering av undantagen tas fram, ingår inte längre undantagen eller avdragen som en naturlig del av systemets art och funktion enligt kommissionen. Vid sådana förhållanden måste LSA ändras. Av kommissionens beslut framgår att Sverige därför ålagts att följa utvecklingen av nya miljövänligare alternativ till deponering och ändra LSA i enlighet med resultatet av en sådan uppföljning.

Kommissionens bedömning av de nuvarande skattebefrielserna i LSA utgår från det tidigare EG-fördraget. Detta har numera ersatts av EU-fördraget. Artikel 87.1 i EG-fördraget motsvaras utan förändring av artikel 107.1 i EU-fördraget.

De nuvarande skattebefrielserna är tillämpliga även på restavfall från deponiåtervinning, om restavfallet utgörs av sådant avfall som anges i de aktuella bestämmelserna i LSA och övriga villkor är uppfyllda (se avsnitt 6.1.1). Ett visst avfallsslag behandlas således lika i detta avseende oavsett om avfallet härrör från utgrävning av en deponi eller inte. Om ett avfallsslag skulle skattebefrias om det finns i restavfall från deponiåtervinning, men beskattas om det inte finns i sådant restavfall skulle det innebära att samma avfallsslag behandlas olika beroende på omständigheterna. En generell skattebefrielse för restavfall från deponiåtervinning kan därmed inte sägas följa systemets natur och logik.

En generell skattebefrielse av restavfall från deponiåtervinning skulle innebära ett ekonomiskt stöd från staten till vissa företag för utvinning av resurser ur deponier. Enligt Skatteverkets analys utgör ett driftstöd i form av en sådan skattebefrielse statligt stöd enligt artikel 107.1 i EU-fördraget.

#### KAN EN SKATTEBEFRIELSE FÖR RESTAVFALL VARA FÖRENLIG MED DEN INRE MARKNADEN?

I och med att skattebefrielse för restavfall från deponiåtervinning bedöms utgöra statligt stöd, måste en bedömning göras av om stödet kan anses förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.1 i fördraget.

Under 2014 har kommissionen presenterat dels en ny allmän gruppundantagsförordning (Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget), som bl.a. gäller stöd till miljöskydd, dels nya riktlinjer för stöd till miljöskydd och energi (Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014-2020 [2014/C 200/01] ), miljö- och energistödsriktlinjerna, som bl.a. omfattar stöd i form av nedsättningar av eller befrielse från miljöskatter, t.ex. avfallsskatt.

I gruppundantagsförordningen finns bestämmelser om undantag från anmälnings-skyldigheten enligt EU-fördraget. Om vissa förutsättningar är uppfyllda behöver stödet alltså inte prövas och godkännas av kommissionen.

Gruppundantagsförordningen ska dock inte tillämpas på stöd till företag i svårigheter, med undantag för stödordningar för att avhjälpa skador som orsakats av vissa naturkatastrofer (artikel 1.4 c). Med företag i svårigheter avses enligt artikel 2.18 i samma förordning företag för vilka minst en av följande omständigheter råder:

a) I fallet med aktiebolag (utom små eller medelstora företag som funnits i mindre än tre år eller, när det gäller berättigande till riskfinansieringsstöd, små eller medelstora företag inom sju år från deras första kommersiella försäljning som berättigar till riskfinansieringsinvesteringar enligt sunda marknadsprinciper tillämpade av de finansiella intermediärer som valts ut), om över hälften av det tecknade aktiekapitalet har försvunnit på grund av ackumulerade förluster. Detta är fallet om avdrag för ackumulerade förluster från reserver (och alla andra element som vanligtvis betraktas som en del av företagets egna medel) leder till ett negativt ackumulerat belopp som överstiger hälften av det tecknade aktiekapitalet. Vid tillämpningen av denna bestämmelse avses med "aktiebolag" särskilt de typer av företag som nämns i bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/34/EU (1), och "aktiekapital" omfattar överkurs om så är relevant.

b) I fallet med ett företag där åtminstone några ägare har obegränsat ansvar för företagets skuld (utom små eller medelstora företag som funnits i mindre än tre år eller, när det gäller berättigande till riskfinansieringsstöd, små eller medelstora företag inom sju år från deras första kommersiella försäljning som berättigar till riskfinansieringsinvesteringar enligt sunda marknadsprinciper tillämpade av de finansiella intermediärer som valts ut), om över hälften av det bokförda egna kapitalet har försvunnit på grund av ackumulerade förluster. Vid tillämpningen av denna bestämmelse avses med "ett företag där åtminstone några ägare har obegränsat ansvar för företagets skuld" särskilt de typer av företag som nämns i bilaga II till direktiv 2013/34/EU.

c) Om företaget är föremål för ett kollektivt insolvensförfarande eller uppfyller kriterierna i nationell lagstiftning för att försättas i kollektiv insolvens på sina fordringsägares begäran.

d) Om företaget har fått undsättningsstöd och ännu inte har betalat tillbaka lånet eller avslutat garantin, eller har fått omstruktureringsstöd och fortfarande omfattas av en omstruktureringsplan.

e) I fallet med ett företag som inte är ett litet eller medelstort företag, där, för de senaste två åren,

- (1) företagets bokföringsmässiga skuldsättningsgrad har varit större än 7,5 och
- (2) företagets rörelseresultat före räntor, skatter och avskrivningar, EBITDA, har legat under 1,0<sup>6</sup>.

I miljö- och energistödsriktlinjerna finns bestämmelser om att stöd inte får lämnas till företag som befinner sig i svårigheter (punkt 16). Beträffande vad som avses med *företag i svårigheter* hänvisas till definitionen i de tillämpliga riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter. I dessa riktlinjer framgår följande avseende *företag i svårigheter*:

9. Det finns ingen gemenskapsdefinition av "företag i svårigheter". I dessa riktlinjer anser kommissionen emellertid att ett företag är i svårigheter om det inte med egna finansiella medel eller med medel från ägare/aktieägare eller långivare kan hejda förluster som utan ingripanden från de offentliga myndigheterna leder till att företaget med största sannolikhet försätts i konkurs på kort eller medellång sikt.

10. Oavsett storlek anses ett företag enligt dessa riktlinjer principiellt befinna sig i svårigheter under följande omständigheter:

- a) Om det är fråga om ett bolag med begränsat personligt ansvar för bolagsmännen, när över hälften av det tecknade kapitalet har förlorats och mer än en fjärdedel av detta kapital förlorats under de senaste tolv månaderna.
- b) Om det är fråga om ett bolag med obegränsat personligt ansvar för bolagets skuld för åtminstone några av bolagsmännen, när över hälften av det bokföringsmässiga egna kapitalet har förlorats och mer än en fjärdedel av detta kapital förlorats under de senaste tolv månaderna.
- c) För alla bolagsformer, när det uppfyller villkoren i nationell lagstiftning för att vara föremål för ett kollektivt insolvensförfarande.

11. Även om inga av de omständigheter som anges i punkt 10 föreligger, kan ett företag fortfarande anses befinna sig i svårigheter, i synnerhet om de vanliga tecknen på att ett företag befinner sig i svårigheter föreligger, såsom ökande förluster, sjunkande omsättning, växande lager, överkapacitet, minskande kassaflöde, stigande skuldsättningsgrad och finansiella kostnader samt ett sjunkande värde, som kan gå ner till noll, på

---

<sup>6</sup> Enligt Skatteverket har Kommissionen för avsikt att korrigera denna punkt eftersom den svenska versionen är felaktig. Den engelska versionen lyder "the undertakings's EBITDA interest coverage ratio has been below 1,0".

nettotillgångarna. I de allvarligaste fallen kan företaget till och med vara insolvent eller befinna sig i ett kollektivt insolvensförfarande enligt nationell lagstiftning.

Både gruppundantagsförordningen och miljö- och energistödsriktlinjerna är nya. Det finns inte någon nationell reglering av vad dessa bestämmelser innebär i praktiken. Det är därför svårt att få någon ledning till hur bestämmelserna i alla delar är avsedda att tillämpas. Enligt Skatteverkets analys får det ändå anses vara klart att kravet på att stöd inte får lämnas till företag i svårigheter innebär att bestämmelser i LSA om befrielse från avfallsskatt för återdeponerat restavfall från deponiåtervinning, skulle behöva omfatta ett sådant villkor. Staten måste därmed också ges en faktisk möjlighet att kontrollera att stödmottagaren inte befinner sig i svårigheter enligt de aktuella definitionerna. Detta gäller oavsett om bedömningen avser huruvida stöd i form av skattebefrielse av restavfall skulle vara undantaget från anmälningsskyldigheten enligt EU-fördraget, eller huruvida bestämmelserna om sådan skattebefrielse är utformade på ett sådant sätt att de uppfyller de krav som enligt miljö- och energistödriktlinjerna gäller för att stödet ska kunna anses förenligt med den inre marknaden och därmed kunna godkännas av kommissionen.

När det gäller stöd i form av skattebefrielse för återdeponerat restavfall är det avfallslämnaren som är den egentlige stödmottagaren. Stödet kan komma avfallslämnaren till del på olika sätt beroende på vilket system för skattebefrielse det är fråga om. Om skattebefrielsen utformas som ett undantag från skatteplikt eller avdrag för skatt på sådant avfall kan skattebefrielsen komma avfallslämnaren till del antingen genom att denne själv slipper redovisa skatten till Skatteverket när återdeponeringen sker på en egen avfallsanläggning som är skattepliktig enligt LSA, eller genom att skatten återspeglas i mottagningspriset som avtalas mellan avfallslämnaren och den som bedriver verksamheten på den avfallsanläggning där restavfallet återdeponeras. Om skattebefrielsen utformas som ett återbetalningssystem kommer stödet att tillgodogöras avfallslämnaren direkt från staten.

Enligt lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statstödsregler ska den som har tagit emot olagligt stöd enligt EU-rätten betala tillbaka stödet, om inte återbetalning enligt unionsrätten får underlåtas (3 §). Den som har lämnat olagligt stöd ska återkräva stödet, om inte återkrav får underlåtas enligt EU-rätten (2 §). Med olagligt stöd avses stöd som lämnas i strid med genomförandeförbudet i artikel 108.3 i fördraget (1 §). När det gäller stöd som utformas för att det med stöd av gruppundantagsförordningen ska kunna undantas från anmälningsskyldigheten, är det således viktigt att stödbestämmelserna konstrueras på ett sätt som ger möjlighet till kontroll av att stöd inte betalas ut till företag i svårigheter. I annat fall kan stödordningen anses ha införts i strid med genomförandeförbudet och företagen som fått stödet kan därmed bli återbetalningsskyldiga.

Om skattebefrielse för återdeponerat restavfall skulle medges genom undantag från skatteplikt eller avdrag för skatten skulle ansvaret för att kontrollera att

avfallslämnaren inte är ett företag i svårigheter komma att ligga hos avfallsmottagaren, i samband med att denne redovisar skatten i sin punktskattedecklaration. Bedömningen av om ett företag är i svårigheter utgår från ekonomiska omständigheter hos den enskilda avfallslämnaren, t.ex. huruvida företaget inte med egna finansiella medel eller med medel från ägare/aktieägare eller långgivare kan hejda förluster som utan ingripanden från de offentliga myndigheterna leder till att företaget med största sannolikhet försätts i konkurs på kort eller medellång sikt (se ovan, punkt 9 Riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter).

Det är inte rimligt att ålägga avfallsmottagaren att göra bedömningen av om avfallslämnaren är ett företag som befinner sig i svårigheter enligt de aktuella definitionerna. Statsstödsreglerna kräver därför i praktiken återbetalning från staten direkt till stödmottagarna, dvs. avfallslämnarna, om en skattebefrielse för återdeponerat restavfall ska införas i LSA.

Avfallsskatten är konstruerad med utgångspunkt från nettodeponimetoden. Detta innebär, något förenklat, att skatt tas ut för i princip allt avfall som förs in till en avfallsanläggning (1 § LSA) och att avdrag får göras för skatt på avfall som förs ut från anläggningen (10 § LSA).

Om ett system för stöd till deponiåtervinning genom återbetalning direkt till avfallslämnaren införs samtidigt som avfallsskatten tas ut enligt nettodeponimetoden kommer samma avfall att kunna omfattas både av återbetalningsrätt och avdragsrätt avseende avfallsskatten. Det är inte möjligt att ha en beskattningsordning som innebär att två olika personer kan få skattebefrielse för hela skatten på samma avfall, avfallslämnaren genom återbetalning och avfallsmottagaren genom avdrag/undantag. Ett återbetalningssystem avseende skatt på återdeponerat restavfall låter sig därför inte kombineras med den nettodeponimetod som avfallsskattens konstruktion idag bygger på.

Statsstödsreglerna innebär alltså tillsammans med LSA:s konstruktion med utgångspunkt från nettodeponimetoden, att det inte är möjligt att införa en befrielse från avfallsskatt på restavfall från deponiåtervinning när sådant avfall återdeponeras. Det ryms inte inom regeringsuppdraget att utreda förutsättningarna fören helt ny ordning för hur avfallsskatt ska tas ut. Något förslag om sådan skattebefrielse lämnas därför inte. Under sådana förhållanden saknas anledning att inom ramen för detta uppdrag göra en utredning av om det nya regelverket för statsstöd även i andra avseenden innebär ett hinder för en sådan skattebefrielse. En sådan utredning bör göras med utgångspunkt från konstruktionen av bestämmelserna för uttag av avfallsskatt och görs därmed lämpligast i samband med en eventuell utredning av om ordningen för hur avfallsskatt ska tas ut bör ändras.

#### ANDRA HINDER MOT SKATTEBEFRIELSE FÖR RESTAVFALL

Utöver de hinder som statsstödsreglerna ställer upp skulle en skattebefrielse vid återdeponering av restavfall från deponiåtervinning även innebära en uppenbar risk



för ökade problem vid kontrollen av att avfallsskatt redovisats korrekt. Redan i samband med Naturvårdsverkets tidigare regeringsuppdrag (Naturvårdsverket, 2013a) konstaterades att det kan vara svårt att kontrollera varifrån avfallet härrör, eftersom det är fråga om heterogent avfall. Det kan även finnas en risk för att restavfall från deponiåtervinning blandas med annat avfall innan det förs till återdeponering.

Om den nedlagda deponin där utgrävning sker befinner sig inom en avfallsanläggning som är skattepliktigt enligt LSA medges avdrag för tidigare betald skatt när avfallet förts ut från anläggningen. I dessa fall skulle en skattebefrielse för restavfall från deponiåtervinning innebära en möjlighet att helt undvika beskattning även av sådant avfall som tidigare beskattats i samband med att det fördes in på en avfallsanläggning. Det skulle därmed kunna finnas ett incitament att flytta beskattat avfall från nedlagda deponier under förevändning av en återvinning som antingen sker endast i mycket begränsad omfattning, eller inte alls. Huruvida detta är endast ett teoretiskt scenario går inte att säkert bedöma.

Någon reell möjlighet att kontrollera att material faktiskt återvunnits ur det utgrävda avfallet finns inte, eftersom det i efterhand är svårt att avgöra dels om visst restavfall härrör från en viss utgrävd mängd avfall, dels om det ur just denna utgrävda mängd har återvunnits avfall. Det skulle därför kunna vara svårt att avgöra om det endast är fråga om en flyttning av avfallet från en deponi till en annan. Mot den bakgrunden är det rimligt att dra slutsatsen att återvinning av en del av det utgrävda avfallet inte bör utgöra ett villkor för skattebefrielse vid återdeponering av det utgrävda avfallet.

Naturvårdsverkets bedömning är att det utifrån dagens kunskapsläge inte är miljömässigt motiverat att generellt undanta all återdeponering från beskattning. Denna bedömning gjorde även regeringen i samband med avfallsskattens införande (prop. 1998/99:84, s. 62). Som framgår av kapitel 5 är det Naturvårdsverkets bedömning att det inte finns tillräckliga samhällsekonomiska skäl för staten att generellt gynna deponiåtervinning ur nedlagda deponier idag.

### **6.2.2. Återbetalning av tidigare betald skatt på avfall**

Bestämmelser bör införas om att kompensation för tidigare betald skatt ska kunna medges även för avfall som förts ut från en anläggning som inte längre är skattepliktig enligt LSA. Naturvårdsverket föreslår i samverkan med Skatteverket att bestämmelser om återbetalning av tidigare betald skatt införs i en ny 12 § i LSA, samt att vissa kompletterande bestämmelser, bl.a. avseende ansökningsperiod, införs i en ny 13 § i LSA.

Den som är skattskyldig får göra avdrag för skatt på avfall som förs ut från anläggningen (10 § 1 LSA). Detta gäller med vissa undantag, bl.a. lakvatten. I LSA

finns dock inga bestämmelser om kompensation för tidigare betald skatt på annat sätt än genom att den skattskyldige gör avdrag i sin punktskattedeklaration.

Det finns alltså ingen möjlighet att på något sätt kompensera sig för tidigare betald skatt i de fall där avfall flyttats ifrån en avslutad deponi som inte längre är belägen inom en anläggning som är skattepliktig enligt LSA. Det kan röra sig om en plats där avfall inte längre tas emot eller uppkommer, eller där avfall inte längre tas emot eller uppkommer i den omfattning som anges i 1 § LSA. Detta innebär att deponiåtervinning vid sådana deponier missgynnas jämfört med deponiåtervinning vid de avslutade deponier som finns inom en anläggning där avfall fortfarande tas emot eller uppkommer i sådan omfattning att anläggningen är skattepliktig enligt LSA.

Som tidigare nämnts är det övergripande syftet med avfallsskatten att den ska vara ett styrmedel för att minska mängden avfall som deponeras. Skatten avser därför att träffa avfall som deponeras. Om kompensation inte på något sätt medges för tidigare betald skatt för avfall som utgrävs i en deponi och sedan återvinns kommer även återvunnet avfall att beskattas. Detta överensstämmer inte med syftet med avfallsskatten och inte heller med avfallsskattesystemets natur och logik.

Om kompensation inte på något sätt medges för tidigare betald skatt för avfall som utgrävts i en deponi och sedan förts in på en avfallsanläggning för att återdeponeras där, finns en risk för att avfallet blir dubbelbeskattat. Detta överensstämmer inte med avfallsskattesystemets natur och logik och strider mot allmänna principer för uttag av punktskatt.

Av förarbetena till LSA framgår inte varför det saknas bestämmelser om kompensation för tidigare betald skatt för avfall som förts ut från anläggningar som inte längre är skattepliktiga enligt LSA.

Enlig förarbetena till LSA var ett av skälen till valet av nettodeponimetoden istället för slutdeponimetoden, att slutdeponimetoden inte medger återbetalning av skatten för avfall som i framtiden kan komma att föras ut från deponiytan och att slutdeponimetoden då inte skulle ge något incitament för ökad materialutvinning genom nya tekniker o.dyl. (prop. 1998/99:84, s. 36). Redan vid LSA:s tillkomst fanns således tankar på att det skulle kunna bli aktuellt att i framtiden utgräva deponerat avfall i syfte att återvinna en del av detta. Avsaknaden av en bestämmelse om kompensation för tidigare betald skatt på avfall som förs ut från en anläggning som inte längre är skattepliktig enligt LSA, kan därför inte tillskrivas en dåvarande föreställning om att avfall som deponerats inte skulle vara aktuellt att föras ut från anläggningen igen lång tid efter att det deponerats.

I förarbetena till LSA nämns inte omständigheten att en verksamhet kan komma att ändras på ett sådant sätt att en deponi efter en tid inte längre är belägen inom en skattepliktig anläggning. Det har därmed inte heller redovisats några överväganden

avseende huruvida det är lämpligt eller olämpligt med en bestämmelse om kompensation för tidigare betald skatt även i dessa fall. Avsaknaden av ett resonemang om detta skulle kunna tyda på att denna situation inte förutsetts.

Som framgått ovan strider den aktuella begränsningen av möjligheten till kompensation för tidigare betald avfallsskatt både mot avfallsskattens syfte och mot allmänna principer för uttag av punktskatt. Enligt Skatteverkets bedömning är detta i sig skäl nog för att överväga ett införande av en möjlighet till återbetalning av avfallsskatt.

Det finns inte tillräckliga underlag för att kunna bedöma om återbetalning av tidigare betald skatt utgör ett avgörande hinder för att deponiåtervinning ska komma till stånd. Naturvårdsverket bedömer dock att avsaknaden av möjligheter att återfå tidigare betald skatt på återdeponerat eller återvunnet avfall skulle kunna innebära ett hinder för deponiåtervinning. Även detta talar för att ett införande av en återbetalningsmöjlighet bör övervägas.

#### ÄR DET LÄMPLIGT ATT INFÖRA BESTÄMMELSER OM ÅTERBETALNING AV AVFALLSSKATT?

Vid bedömningen av om det är lämpligt att införa bestämmelser om återbetalning av avfallsskatt har både nyttan med och kostnaderna för att införa bestämmelserna betydelse. Det har även betydelse huruvida det finns rimliga möjligheter för sökanden att visa och för Skatteverket att kontrollera att rätt till återbetalning föreligger.

Det finns ingen tillgänglig information om i vilken omfattning flytt av tidigare beskattat avfall ifrån ett område som inte längre utgör en skattepliktig anläggning sker idag eller förväntas ske i framtiden med bibehållet regelverk i LSA. Det finns därmed inga uppgifter om i vilken omfattning dubbelbeskattning av återdeponerat avfall eller beskattning av återvunnet avfall sker idag eller kan förväntas ske i framtiden.

Det är en angelägen princip att ett skattesystem utformas på ett sådant sätt att det inte strider mot syftet med skatten eller mot allmänna principer för uttag av skatt. Det är därför Skatteverkets bedömning att även en begränsad omfattning av dubbelbeskattning av återdeponerat avfall eller beskattning av återvunnet avfall, utgör tillräckliga skäl för att införa återbetalningsbestämmelser i LSA, under förutsättning att andra skäl inte talar mot det.

Det finns inte tillräcklig kunskap för att bedöma i vilken omfattning avsaknad av återbetalning av den tidigare betalda skatten kan utgöra det avgörande hindret för att deponiåtervinning ska komma till stånd. Som framgått ovan skulle det dock kunna utgöra ett hinder för deponiåtervinning. Om inget annat talar för att inte införa återbetalningsbestämmelser i LSA, bedömer Naturvårdsverket att

avsaknaden av sådana bestämmelser skulle kunna utgöra ett ”onödigt” hinder för deponiåtervinning.

Skatteverkets kostnader för att utveckla och underhålla nödvändigt IT-stöd för handläggningen av ansökningar om återbetalning av avfallsskatt beräknas bli relativt begränsade. Se avsnitt 7.1 avseende vilka kostnader ett införande av återbetalningsbestämmelser i LSA beräknas medföra. Skatteverket bedömer att storleken på dessa kostnader inte innebär att det är olämpligt att införa återbetalningsbestämmelser i LSA.

Det kan innebära vissa svårigheter för sökanden att visa att skatt tidigare betalats för avfallet, eller enligt vilken skattesats skatt betalats. Vissa kontrollsvårigheter för Skatteverket kan också förutses. Se avseende detta den fortsatta redogörelsen i detta avsnitt samt i avsnitt 7.1. Skatteverkets samlade bedömning är dock att dessa svårigheter inte innebär att det är olämpligt att införa återbetalningsbestämmelser i LSA.

Vid en samlad bedömning anser Naturvårdsverket i samverkan med Skatteverket att det finns skäl för att införa bestämmelser om att kompensation för tidigare betald skatt ska kunna medges även för avfall som förts ut från en anläggning som inte längre är skattepliktig enligt LSA.

Naturvårdsverket föreslår i samverkan med Skatteverket att bestämmelser om återbetalning av tidigare betald avfallsskatt införs i en ny 12 § i LSA, samt att vissa kompletterande bestämmelser, bl.a. avseende ansökningsperiod, införs i en ny 13 § i LSA. Författningsförslag framgår av avsnitt 6.2.3.

#### HUR STORT BELOPP SOM ÅTERBETALNING KAN MEDGES MED

Det följer av allmänna principer att återbetalning av avfallsskatt inte kan medges med ett större belopp än vad som motsvarar den skatt som tidigare betalats för avfallet. Detta innebär att det inte är aktuellt med återbetalning för sådant avfall som redan fanns på anläggningen när LSA trädde ikraft den 1 januari 2000. Det innebär även att återbetalning inte kan medges enligt en högre skattesats än den som avfallet tidigare beskattats enligt. Sedan avfallsskatten infördes har skattesatsen höjts fyra gånger, senast den 1 januari 2015. Sökanden behöver därför inte bara kunna visa att skatt har betalats för avfallet, utan även enligt vilken skattesats skatten betalats.

Om avfallet som flyttats ifrån området är sådant avfall som är undantaget från skatteplikt eller som skatteavdrag tidigare medgetts för kan någon återbetalning alltså inte medges. Återbetalning kan inte heller medges för lak- och reningsvatten, eftersom någon skatt aldrig har betalats för detta. Detsamma gäller för gas som har bildats vid nedbrytning av organiskt avfall på anläggningen, eftersom någon skatt inte har betalats för denna gas.

#### VEM SOM BÖR KUNNA ANSÖKA OM ÅTERBETALNING AV AVFALLSSKATT

Grunden för återbetalningen är att skatt tidigare betalats för avfallet. På samma sätt som är aktuellt för den som yrkar avdrag enligt 10 § 1 LSA måste den som ansöker om återbetalning därför kunna visa både att skatt tidigare betalats för avfallet och enligt vilken skattesats skatt betalats. Den som ska ansöka om återbetalning behöver då ha tillgång till de underlag för skatteredovisningen som den skattskyldige är skyldig att ha enligt skatteförfarandelagen (tidigare skattebetalningslagen). Eftersom det endast är den skattskyldige som har tillgång till dessa underlag och som har kännedom om hur verksamheten bedrivits på den aktuella anläggningen under den period då den var en skattepliktig anläggning, är det denne som är mest lämpad att ansöka om återbetalning.

Enligt Skatteverkets tolkning är det den som bedriver verksamheten på anläggningen vid den tidpunkt då avfallet förs ut från anläggningen som har rätt att göra avdrag enligt 10 § 1 LSA (Skatteverket, dnr 131 590614-07/111). Mot den bakgrunden är det inte givet att återbetalningen av skatten bör ske till den skattskyldige som tidigare redovisat skatten till Skatteverket.

Den som är skattskyldig enligt 7 § LSA, dvs. den som bedriver verksamheten på anläggningen, vid den tidpunkt då anläggningen upphör att vara en skattepliktig anläggning enligt LSA torde vara den som har bäst möjlighet att ha kontroll på vilket avfall av det som tidigare beskattats som redan förts ut från anläggningen och i övrigt hur avfallet som finns på anläggningen när anläggningen upphör att vara skattepliktig har beskattats. Denne torde därför vara den som är mest lämpad att ansöka om återbetalning av tidigare betald skatt. Naturvårdsverket föreslår därför i samverkan med Skatteverket att den som var skattskyldig vid den tidpunkt då området upphörde att utgöra en skattepliktig anläggning är den som ska ha möjlighet att ansöka om återbetalning av tidigare betald skatt.

I de fall det är någon annan än den senast skattskyldige själv som avser att utgräva avfallet i den nedlagda deponin är det upp till parterna att ta hänsyn till den tidigare betalda skatten när de sinsemellan reglerar de ekonomiska villkoren.

Om den som senast var skattskyldig för anläggningen har gått i konkurs vid det tillfälle då utgrävningen av avfallet sker, innebär den föreslagna bestämmelsen att återbetalning av avfallsskatten inte kan medges. En förutsättning för återbetalning är att sökanden kan visa att skatt betalats. I fallet med konkurs torde det vara särskilt svårt för någon annan att prestera de underlag som krävs för att kunna styrka sin rätt till återbetalning. Det skulle därmed inte vara möjligt att lösa situationen genom att någon annan ges rätt att ansöka om återbetalning i dessa fall. Situationen att den senast skattskyldige har gått i konkurs vid utgrävningstillfället torde dock uppstå endast i undantagsfall.

## VILLKOR FÖR ÅTERBETALNING AV AVFALLSSKATT

Bestämmelserna om återbetalning syftar till att undvika dubbelbeskattning när avfall flyttas för att återdeponeras på en skattepliktig avfallsanläggning, t.ex. i samband med utgrävning för sanering och/eller deponiåtervinning. De syftar även till att undvika att avfall som tidigare deponerats, men senare kommer till användning utanför anläggningen belastas av skatt.

Vilket område som utgör en sådan skattepliktig anläggning som avses i 1 § LSA avgränsas inte geografiskt genom ett särskilt beslut. I LSA finns ingen definition av skattepliktig anläggning. Inte heller genom praxis har någon tydlig definition av begreppet utvecklats. För nedlagda anläggningar kan det dessutom vara mer komplicerat att avgöra exakt vilket område som utgjorde den skattepliktiga anläggningen än för en anläggning där verksamheten fortfarande bedrivs. Det skulle därför i vissa fall kunna uppstå vissa problem med att avgöra om avfallet lämnat det område som tidigare utgjorde en skattepliktig anläggning enligt LSA.

Om det för att återbetalning ska medges införs ytterligare villkor som är kopplade direkt till bestämmelsernas syfte, ges större möjligheter till en mer pragmatisk tillämpning av bestämmelserna med utgångspunkt från syftet. Naturvårdsverket föreslår därför i samverkan med Skatteverket att det bör införas som ytterligare villkor för återbetalning, att avfallet antingen förts in på en skattepliktig avfallsanläggning eller tagits emot på en plats där avfallet är avsett att antingen förbrännas eller behandlas för materialåtervinning.

## RÄTT TILL AVDRAG UTGÖR HINDER MOT ÅTERBETALNING

Återbetalningsbestämmelserna bör vara så nära kopplade till syftet som möjligt, dvs. att undvika dels dubbelbeskattning vid återdeponering av restavfall, dels beskattning av avfall som återvinns. Naturvårdsverket föreslår därför i samverkan med Skatteverket att återbetalning inte ska medges om rätt till avdrag för skatten följer av andra bestämmelser i LSA. Om möjligheter till avdrag finns bör alltså dessa utnyttjas istället för återbetalning. Bestämmelser om detta bör införas i den föreslagna nya 12 § i LSA. Genom att på detta sätt undvika konkurrens mellan återbetalningsbestämmelserna respektive avdragsbestämmelserna minskas även risken för att både avdrag och återbetalning medges för samma avfall. Om den skattskyldige inte yrkat på avdraget i sin punktskattedeklaration är denne hänvisad till möjligheterna att begära omprövning av skattebeslutet för den redovisningsperiod där avdraget skulle ha yrkats.

## ÅTERBETALNING UTGÖR INTE STATLIGT STÖD

Det övergripande syftet med avfallsskatten är att den ska vara ett styrmedel för att minska mängden avfall som deponeras. Avfallsskatten är alltså avsedd att slutligt träffa endast avfall som deponeras. Bestämmelserna om återbetalning syftar till att undvika dels dubbelbeskattning av restavfall som återdeponeras, dels beskattning

av avfall som återvinns. Bestämmelserna syftar således inte till att slutligt skattebefria avfall som deponeras.

De föreslagna bestämmelserna om återbetalning motsvarar i princip bestämmelserna om avdrag i 10 § 1 LSA och utgör ett komplement till dessa. Återbetalningsförfarandet är endast fråga om ett annat administrativt förfarande för att uppnå samma resultat som avdragsbestämmelsen.

Enligt den föreslagna nya 12 § återbetalas skatt på avfall som flyttats från ett område som tidigare utgjorde en skattepliktig anläggning och som tagits emot på en plats där avfallet är avsett att förbrännas eller behandlas för materialåtervinning. När det gäller avfall som förbränns eller som återvinns på annat sätt är det inte fråga om avfall som deponeras. Det skulle således inte överensstämma med avfallsskattens syfte att beskatta sådant avfall. Det får därför anses ingå i systemets natur och logik att medge återbetalning av den tidigare betalda skatten på sådant avfall. Under sådana förhållanden kan inte återbetalningen anses utgöra statligt stöd enligt artikel 107 i EU-fördraget (se även avsnitt 6.2.1).

Enligt den föreslagna nya 12 § återbetalas skatt även på avfall som flyttats från ett område som tidigare utgjorde en skattepliktig anläggning och som återdeponeras på en skattepliktig avfallsanläggning. I och med att skattskyldigheten inträder igen i samband med återdeponeringen på den skattepliktiga avfallsanläggningen kommer avfallsskatt fortfarande att betalas för det deponerade avfallet. Återbetalningen av den tidigare betalda skatten innebär således inte en slutlig skattebefrielse av det återdeponerade avfallet. Under sådana förhållanden kan inte återbetalningen anses utgöra statligt stöd enligt artikel 107 i EU-fördraget.

Enligt Skatteverkets analys utgör således de föreslagna återbetalningsbestämmelserna inte statligt stöd enligt artikel 107 i EU-fördraget.

#### VISSA FÖRFARANDEBESTÄMMELSER FÖR ÅTERBETALNING

Avdrag enligt 10 § 1 LSA för avfall som förts ut från en skattepliktig anläggning görs i punktskattedeklarationen för den redovisningsperiod under vilken avfallet fördes ut från anläggningen. Redovisningsperiod för avfallsskatt är kalenderkvartal (9 § LSA). För att inte skapa konkurrensnedvridningar mellan deponiåtervinning på anläggningar som fortfarande är skattepliktiga och anläggningar som inte längre är det är det lämpligt att ansökningsperioden för återbetalning av avfallsskatt är kalenderkvartal.

Skatteverket är beskattningsmyndighet för avfallsskatt och återbetalningsansökan bör därför lämnas till Skatteverket. I de allra flesta fall av ansökan om återbetalning av punktskatt ska ansökan lämnas inom tre år efter utgången av den period som ansökan omfattar. Det saknas skäl att tillämpa en annan frist för ansökan i dessa fall. Naturvårdsverket föreslår i samverkan med Skatteverket därför att ansökan om

återbetalning av avfallsskatt ska lämnas till Skatteverket inom tre år efter utgången av kalenderkvartalet.

I samband med provborrningar för att utreda förutsättningarna för deponiåtervinning skulle det kunna vara aktuellt att ansöka om återbetalning för relativt små mängder avfall. Av administrativa skäl föreslår därför Naturvårdsverket i samverkan med Skatteverket att det införs en lägsta beloppsgräns avseende vilket skattebelopp som återbetalning för ett kvartal kan medges för. Inom övriga punktskatter är det relativt små belopp som utgör lägsta beloppsgräns. Avseende andra punktskatter är 1 000 kronor per kalenderkvartal en vanligt förekommande beloppsgräns, men 500 kronor och 1 500 kronor per kalenderkvartal förekommer också.

Det är inte möjligt att med en rimlig arbetsinsats utreda hur många ansökningar som kan vara aktuella vid olika lägsta beloppsnivåer. Det har därför inte inom ramen för detta uppdrag kunnat göras någon närmare utredning av vilken lägsta beloppsgräns som är mest lämplig avseende återbetalning av avfallsskatt. Naturvårdsverket föreslår i samverkan med Skatteverket 1 000 kronor som lägsta gräns då denna beloppsgräns är vanligt förekommande för återbetalning av punktskatt.

I skatteförfarandelagen (2011:1244) finns förfaranderegler avseende bl.a. avfallsskatt. Skatteförfarandelagen behöver justeras för att förfarandebestämmelserna ska omfatta även återbetalning av avfallsskatt, t.ex. bestämmelser om omprövning och överklagande. Naturvårdsverket lämnar i samverkan med Skatteverket därför författningsförslag avseende nödvändiga ändringar av skatteförfarandelagen.

Skatteverket har den 1 juni 2015 lämnat en hemställan till regeringen om ändring av skatteförfarandelagen avseende bestämmelser som har betydelse för omprövning och överklagande av beslut om återbetalning av punktskatt<sup>7</sup>. Det som framförs i denna hemställan har även relevans för återbetalning av avfallsskatt. Någon redogörelse för detta lämnas dock inte i denna rapport.

---

<sup>7</sup> Skatteverket, dnr 131 294149-15/113



### 6.2.3. Författningsförslag

Lagen (1999:673) om skatt på avfall:

12 §

*Om avfall flyttats ifrån det område som tidigare utgjorde en sådan anläggning som avses i 1 § första eller andra stycket medges återbetalning av skatten på avfallet om avfallet*

*1. förts in på en sådan anläggning som avses i 1 § första stycket, eller*

*2. tagits emot på en plats där avfallet är avsett att*

*a. förbrännas, eller*

*b. behandlas för materialåtervinning.*

*Ansökan om återbetalning enligt första stycket görs skriftligen hos Skatteverket av den som var skattskyldig enligt 7 § vid den tidpunkt då området upphörde att utgöra en sådan anläggning som avses i 1 § första eller andra stycket. Återbetalning enligt första stycket medges inte om rätt till avdrag för skatten följer av andra bestämmelser i denna lag.*

*Författningskommentar:*

Paragrafen är ny och innebär att det införs en möjlighet att återfå skatten även i de fall där anläggningen inte längre är en skattepliktig anläggning enligt 1 § och det därför inte är möjligt att göra avdrag enligt 10 § 1 när avfallet förs ut från anläggningen. Bestämmelserna syftar till att undvika dubbelbeskattning när avfall flyttas för att återdeponeras på en avfallsanläggning, t.ex. i samband med sanering eller utgrävning för deponiåtervinning. De syftar även till att undvika att avfall som tidigare deponerats, men senare kommer till användning fortfarande belastas av skatt. Det kan t.ex. vara fråga om avfall som används som råvara i en tillverkningsprocess eller som energiåtervinns genom förbränning. Se även avsnitt 6.2.2.

I paragrafens *första stycke* regleras att återbetalning av skatten medges om avfall flyttats ifrån det område som inte längre utgör en skattepliktig anläggning enligt 1 §. Återbetalning medges dock endast om avfallet antingen förts in på en

skattepliktig avfallsanläggning eller tagits emot på en plats där avfallet är avsett att förbrännas eller behandlas för materialåtervinning.

Genom villkor om mottagningsplatser som är kopplade direkt till bestämmelsens syfte, dvs. att undvika dels dubbelbeskattning av restavfall som återdeponeras, dels beskattning av återvunnet avfall, ges möjlighet till en mer pragmatiskt tillämpning av bestämmelserna med utgångspunkt från detta syfte. Exempelvis skulle det kunna förekomma att avfallet behandlas för materialåtervinning i mobila anläggningar i anslutning till utgrävningsområdet. I sådana fall skulle det kunna innebära svårigheter att med säkerhet bestämma huruvida behandlingen sker utanför det område som tidigare utgjorde den skattepliktiga anläggningen. För avfall som behandlats i anslutning till utgrävningsområdet och därefter förts till en annan plats för att återvinnas bör villkoren i första ledet och punkten 2 b kunna anses uppfylla, utan att en utredning behöver ske av huruvida behandlingen skett utanför det område som tidigare utgjorde den skattepliktiga anläggningen. För den del av det behandlade avfallet som därefter förts till en anläggning för att förbrännas blir istället punkten 2 a aktuell. För det restavfall som efter sådan behandling återdeponeras på en skattepliktig avfallsanläggning blir punkten 1 aktuell att tillämpa.

I paragrafens *andra stycke* regleras att det är den som var skattskyldig i samband med att anläggningen upphörde att vara en skattepliktig anläggning som kan ansöka om återbetalning. Vem som ursprungligen betalat skatten har ingen betydelse för rätten till återbetalning. Även om skatten betalats in av någon annan som tidigare bedrivit verksamheten på anläggningen, är det alltså endast den som senast var skattskyldig för anläggningen som kan ansöka om återbetalning.

Enligt *tredje stycket* medges inte återbetalning enligt första stycket om rätt till avdrag för skatten följer av andra bestämmelser i LSA. Om möjligheter till avdrag finns ska dessa således utnyttjas istället för återbetalning. Om den skattskyldige inte yrkat på avdraget i sin punktskattedeclaration är denne hänvisad till möjligheterna att begära omprövning av skattebeslutet för den redovisningsperiod där avdraget skulle ha yrkats. Detta innebär bl.a. att det inte kan bli aktuellt med återbetalning enligt denna paragraf för de avfallsslag som omfattas av rätt till avdrag enligt 11 §.

Det följer av allmänna principer att återbetalning inte kan medges med ett större belopp än som motsvarar den skatt som tidigare betalats för avfallet. Detta innebär att det inte är aktuellt med återbetalning för sådant avfall som redan fanns på anläggningen när LSA trädde ikraft den 1 januari 2000. Det innebär även att återbetalning inte kan medges enligt en högre skattesats än den som avfallet tidigare beskattats enligt. Om avfallet som flyttats ifrån området är sådant avfall som är undantaget från skatteplikt eller som skatteavdrag tidigare medgetts för kan någon återbetalning alltså inte medges. Återbetalning kan inte heller medges för lak- och reningsvatten, eftersom någon skatt aldrig har betalats för detta.

Detsamma gäller för gas som har bildats vid nedbrytning av organiskt avfall på anläggningen, eftersom någon skatt inte har betalats för denna gas.

Det åligger sökanden att visa att denne har rätt till återbetalning. Däri ligger bl.a. att visa att den mängd avfall som skatteåterbetalning ansöks för är korrekt. Det bör dock inte vara en förutsättning för återbetalning att avfallet vägs på en vid utgrävningsplatsen installerad våg. På motsvarande sätt som är aktuellt för att bestämma vikten när skattskyldighet inträder för avfallet skulle ett alternativ till egen våg kunna vara att utnyttja andra verksamheters vågar, t.ex. sådana som finns på vägstationer, eller att transportfordonen är utrustade med våg (jfr prop. 1998/99:84 s 110). Återbetalning sker endast under förutsättning att avfallet antingen förts in på en skattepliktig avfallsanläggning eller tagits emot på en plats där avfallet är avsett att förbrännas eller behandlas för materialåtervinning. Dokumentation av mottagen mängd avfall på dessa platser, t.ex. i form av fakturor och invägningskvitton, kan också utgöra del i underlag som kan lämnas för att styrka avfallets vikt.

### 13 §

*Ansökan om återbetalning enligt 12 § ska omfatta en period om ett kalenderkvartal och ska lämnas in till Skatteverket inom tre år efter kvartalets utgång. Rätt till återbetalning enligt 12 § föreligger endast när ersättningen för ett kalenderkvartal uppgår till minst 1 000 kronor.*

#### *Författningskommentar:*

Paragrafen är ny och reglerar för vilken period en ansökan om återbetalning enligt 12 § ska lämnas. Ansökan ska lämnas kalenderkvartalsvis. I paragrafen regleras även att ansökan ska lämnas till Skatteverket och att detta ska ske inom tre år efter kvartalets utgång. Paragrafen omfattar även en reglering av att skatten på avfallet måste uppgå till minst x kronor för att återbetalning ska kunna medges. När skatten uppgår till 1 000 kronor eller mer återbetalas hela skattebeloppet, dvs. inte endast den del som överstiger 1 000 kronor.

#### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser:**

1. Denna lag träder ikraft den 1 januari 2017<sup>8</sup>.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

---

<sup>8</sup> För att Skatteverket ska hinna genomföra de förberedelser som föranleds av en sådan lagändring behöver en proposition lämnas till riksdagen senast fyra månader innan lagändringen träder ikraft.

### *Författningskommentar*

I första punkten regleras att de nya bestämmelserna ska träda ikraft den 1 januari 2017. Av andra punkten framgår att bestämmelserna fortfarande ska gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Detta innebär att de nya återbetalningsbestämmelserna är tillämpliga endast på avfall som flyttats i enlighet med 12 § efter lagens ikraftträdande.

Skatteförfarandelagen (2011:1244):

53 kap.  
5 §<sup>9</sup>

### *Nuvarande lydelse*

Som beslut om punktskatt anses också

1. beslut om återbetalning av skatt enligt
  - a. 24 eller 25 § lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,
  - b. 29 eller 30 § lagen (1994:1563) om tobaksskatt, eller
  - c. 28, 29 eller 30 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt, *och*
2. beslut om återbetalning, kompensation eller nedsättning enligt 9 kap. 2, 3, 4, 5, 6, 8 a eller 9 §, 9 b § tredje stycket, 10 eller 11 § eller 11 kap. 12 eller 13 § lagen (1994:1776) om skatt på energi.

### *Föreslagen lydelse*

Som beslut om punktskatt anses också

1. beslut om återbetalning av skatt enligt
  - a. 24 eller 25 § lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,
  - b. 29 eller 30 § lagen (1994:1563) om tobaksskatt, eller
  - c. 28, 29 eller 30 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt,
2. beslut om återbetalning, kompensation eller nedsättning enligt 9 kap. 2, 3, 4, 5, 6, 8 a eller 9 §, 9 b § tredje stycket, 10 eller 11 § eller 11 kap. 12 eller 13 § lagen (1994:1776) om skatt på energi, *och*
3. *beslut om återbetalning enligt 12 § lagen (1999:673) om skatt på avfall.*

---

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2011:1244

#### *Författningskommentar:*

En ny *punkt 3* läggs till med anledning av att det i en ny 12 § i lagen (1999:673) om skatt på avfall (LSA) införs bestämmelser om återbetalning av avfallsskatt. Ändringen innebär att även beslut om återbetalning enligt den nya 12 § i LSA anses som beslut om punktskatt. Bestämmelserna i skatteförfarandelagen som gäller beslut om punktskatt kommer därmed att vara tillämpliga även på sådana återbetalningsbeslut.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser:

1. Denna lag träder ikraft den 1 januari 2017.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

## 6.3. Vägledning och förslag på lösningar till identifierade hinder i miljölagstiftningen

Vid kontakt med berörda aktörer har ett antal oklarheter lyfts fram som upplevs som hinder för deponiåtervinning. Nedan presenterar Naturvårdsverket vägledning och förslag på lösningar till dessa.

### **6.3.1. Förenlighet med EU:s avfalls- och utvinningsavfalls- lagstiftning**

Naturvårdsverket bedömer att deponiåtervinning inte står i strid med EU:s avfallslagstiftning, eller utvinningsavfallslagstiftning, så länge den tillståndsprövas eller i vart fall omfattas av ett beslut från tillsynsmyndigheten.

Avfallshierarkin, som anges i avfallsdirektivet (2008/98/EG), anger en prioritetsordning som innebär att avfall helst ska förebyggas, i andra hand återanvändas, i tredje hand materialåtervinnas, om det inte är möjligt återvinnas på annat sätt, t.ex. energiåtervinnas, och i sista hand bortskaffas. Ordningen gäller under förutsättning att det är miljömässigt motiverat och ekonomiskt rimligt.

Bortskaffande av avfall, såsom deponering, ska användas när material- eller energiåtervinning inte är möjligt eller lämpligt ur miljösynpunkt. Med hjälp av olika styrmedel deponeras allt mindre avfall i Sverige idag, men även i framtiden kommer vi dock att behöva deponera vissa typer av avfall. Det kan vara avfall som är förorenat med ämnen som vi vill få bort ur samhällets kretslopp och som därför är olämpliga att återvinna eller utnyttja på annat sätt. Det är viktigt att deponering sker på ett säkert och kontrollerat sätt så att miljöpåverkan minimeras.

Under de senaste åren har standarden på avfallsdeponierna i Sverige och Europa blivit bättre som en följd av EU-direktivet om deponering av avfall (1999/31/EG).

EU har även beslutat om nya regler för kriterier och förfaranden vid mottagning av avfall vid deponier.

Sverige genomförde EU-direktivet om deponering av avfall genom förordningen (2001:512) om deponering av avfall (deponeringsförordningen). Med stöd av deponeringsförordningen har Naturvårdsverket beslutat om föreskrifter (NFS 2004:10) om deponering av avfall och mottagningskriterier.

Regleringen av deponeringen har lett till att avfallet koncentreras till ett mindre antal deponier som har en högre standard. Deponeringsförordningen medför strängare krav än tidigare, bland annat på deponiernas underliggande barriär, bottentätning, avslutande täckning och uppsamling av lakvatten. Kraven skiljer sig åt beroende på vilken typ av avfall som deponeras och är högre ju farligare avfall som deponin tar emot.

Den svenska definitionen av deponering (5 § avfallsförordningen) kommer från artikel 2.g i direktivet om deponering av avfall (1999/31/EG). Där stadgas att deponering omfattar lagring av avfall mer än tre år innan det återvinns eller behandlas eller ett år innan det bortskaffas. Syftet med att lagring av avfall under en längre tid ska omfattas av deponeringsbegreppet och därmed deponeringsbestämmelserna, är behovet av skyddsåtgärder för att minska verksamhetens påverkan på miljön och människors hälsa. Naturvårdsverket finner inga skäl att ändra på definitionen av deponering. Det föreligger inte några juridiska hinder att deponera olika avfallsslag i olika celler för att underlätta framtida deponiåtervinning- vare sig i deponeringsdirektivet eller i de svenska bestämmelserna.

Ett av syftena med den skarpa regleringen kring deponering är att få bort vissa ämnen ur kretsloppet på ett för miljön så säkert sätt som möjligt.

Deponiåtervinning skulle kunna anses stå i strid med detta syfte. Det är därför avgörande att varje deponiåtervinningsprojekt prövas och att det i beslut eller tillstånd föreskrivs skyddsåtgärder och försiktighetsmått som säkerställer att alla risker hanteras t.ex. att deponigas hanteras, att spridning av farliga ämnen inte sker och att restavfall tas om hand i enlighet med gällande lagstiftning. Är detta inte möjligt kan deponiåtervinning inte tillåtas.

Någon sorts miljöprovning måste således göras, också med hänsyn till artikel 23 i avfallsdirektivet (2008/98/EG) som stadgar att alla verksamhetsutövare som har för avsikt att behandla avfall ska inneha ett tillstånd från behörig myndighet. I Sverige har vi generellt tolkat tillståndskravet som att en anmälan kan vara tillräcklig för att uppfylla tillståndskravet i avfallsdirektivet så länge den efterföljs av ett beslut från myndigheten (prop. 2010/11:125 s. 32). Men bestämmelser om sådan beslutsskyldighet har ännu inte genomförts.

I utvinningsavfallsdirektivet (2006/21/EG) fastställs åtgärder, förfaranden och riktlinjer för att förebygga eller i möjligaste mån begränsa sådan skadlig inverkan på miljön, särskilt vatten, luft, jord, fauna, flora och landskap, och därav följande hot mot människors hälsa som kan uppkomma till följd av hanteringen av avfall från utvinningsindustrin. Medlemsstaterna ska bl.a. vidta nödvändiga åtgärder för att se till att utvinningsavfall hanteras utan risk för människors hälsa och utan att förfaranden eller metoder tillämpas som kan skada miljön. Medlemsstaterna ska också vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra att utvinningsavfall överges, dumpas eller deponeras okontrollerat. Sverige har genomfört direktivet genom framförallt förordningen (2013:319) om utvinningsavfall. Hanteringen av det avfall som uppstår vid återvinning av en utvinningsavfallsanläggning måste uppfylla kraven i nämnda förordning. Något hinder mot sådan återvinning torde dock inte finnas.

### **6.3.2. Prövning av deponiåtervinning**

Utgrävning av avfall för återvinning eller deponiåtervinning faller under definitionen av miljöfarlig verksamhet i 9 kap. 1 § MB bl.a. eftersom det är en markanvändning som innebär en risk för spridning av föroreningar (se t.ex. prop. 1997/98:45 II s. 107). Regeringen får enligt 6 § samma kapitel meddela föreskrifter om att det ska vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts driva viss miljöfarlig verksamhet. Sådan tillstånds- och anmälningsplikt har införts genom FMH och MPF. Idag finns inga bestämmelser om prövning av deponiåtervinning i dessa förordningar eller MB.

Det saknas således en prövningspunkt för deponiåtervinning som omfattar utgrävningen och det faktum att man öppnar upp en nedlagd avfallsanläggning, t.ex. en avslutad deponi eller stängd utvinningsavfallsanläggning, dvs. i vissa fall öppnar upp en godkänd sluttäckning med de risker som detta medför. Detta gör att den prövning som sker kan bli olika beroende på vilken tillsynsmyndighet som tillfrågas.

Avsaknaden av en särskild prövningspunkt skapar även en osäkerhet för verksamhetsutövaren och upplevs som ett hinder av vissa aktörer. Detta eftersom verksamhetsutövaren inte vet vilken utredning som behöver läggas fram eller hur prövningen kommer att ske. Vad gäller utvinningsavfallsanläggningar så har den deponiåtervinning som skett hanterats inom ramen för det tillstånd som gäller för verksamheten. Det har därför hittills inte framkommit att avsaknaden av en särskild prövningspunkt upplevs som ett hinder av verksamhetsutövarna.

#### **HUR PRÖVNINGEN AV DEPONIÅTERVINNING HANTERAS IDAG**

Som framgår av kapitel 2 är inte deponiåtervinning en vanligt förekommande verksamhet i dagsläget. De ärenden som ändå kommer in hanteras ibland som efterbehandlingsprojekt och ibland som en anmälan eller ansökan om ändring av befintlig verksamhet. Det finns också en möjlighet för tillsynsmyndigheten att

förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd, enligt 9 kap. 6 a § MB, eller för verksamhetsutövaren att frivilligt söka tillstånd enligt 6 b § samma kapitel.

Om det finns ett befintligt tillstånd för anläggningen bör tillsynsmyndigheten granska hur tillståndet (med tillhörande avslutningsplan om det rör sig om en deponi) förhåller sig till deponiåtervinningen, bl.a. för att se om deponiåtervinningen är en sådan ändring av verksamheten att den föranleder en anmälan enligt 1 kap. 11 § MPF eller tillstånd enligt 1 kap. 4 § MPF. Detsamma gäller för avfallsanläggningar där verksamhet fortfarande pågår.

Först krävs en bedömning utifrån gällande rätt om ”utgrävning av avfall för återvinning/deponiåtervinning” ryms inom gällande tillstånd eller om ändringstillstånd eller nytt tillstånd behöver sökas. Huvudregeln är att det krävs tillstånd för att ändra en tillståndspliktig verksamhet såsom anges i 9 kap 6 § miljöbalken. Bedömningen kan göras på följande sätt.

- 1) Kontrollera tillståndet. Vad omfattar tillståndet? Hur ser villkoren ut?
- 2) Om verksamheten inte ryms inom befintligt tillstånd kan det krävas en ändring av tillståndet. Av miljöprövningsförordningen 1 kap 4 § framgår att  
För ändring av en tillståndspliktig verksamhet krävs det också tillstånd, om
  1. ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt 2–32 kap., eller
  2. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

Om ändringen inte omfattas av miljöprövningsförordningen 1 kap. 4 § enligt ovan kan det istället räcka med en anmälan om ändring av verksamheten enligt 11 § samma kapitel. Bestämmelser om anmälningar och hanteringen av dem finns i 22–27 §§ förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Av 29 kap. 41 § MPF framgår att deponier som avslutats i enlighet med deponeringsförordningen är att anse som anmälningspliktig C-verksamhet under efterbehandlingsfasen. Ändring i anmälningspliktig verksamhet är anmälningspliktig om ändringen har betydelse ur störningssynpunkt, enligt 1 kap. 11 § 2 p MPF. Naturvårdsverket bedömer att deponiåtervinning sannolikt alltid har betydelse ur störningssynpunkt varför det i dagsläget krävs åtminstone en anmälan innan deponiåtervinning får påbörjas.

Har en nedlagd avfallsanläggning förorsakat föroreningskada, vilket är vanligt, faller den in under 10 kap. MB. Detta leder till att verksamhetsutövaren ska göra en anmälan enligt 28 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH). Enligt denna bestämmelse är det förbjudet att utan anmälan till



tillsynsmyndigheten vidta en avhjälpandeåtgärd med anledning av en föroreningsskada i ett mark- eller vattenområde, grundvatten, en byggnad eller en anläggning enligt 10 kap. miljöbalken. Detta gäller om åtgärden kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna och denna risk inte bedöms som ringa. Behovet av anmälan eller tillstånd bedöms i varje enskilt fall utifrån kunskap om bland annat föroreningarnas belägenhet, farlighet och mängd, omgivningens känslighet samt planerade åtgärder inklusive hantering av förorenade massor. I normalfallet krävs anmälan för efterbehandlingsåtgärder. Vägledning om sådan anmälan, men också om huvudmannens roll mm, finns bland annat i Naturvårdsverkets rapport *Att välja efterbehandlingsåtgärd* (NV rapport 5978) och i rapporten *Efterbehandlingsansvar – en vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis* (NV rapport 6501).

Verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten ska oavsett om det hanteras som en ändring av en pågående verksamhet, en ny verksamhet eller ett efterbehandlingsprojekt beakta vilka risker som verksamheten innebär – finns t.ex. topp- eller bottenätningar på deponin som kommer att skadas, hur påverkas risken för ökad föroreningsspridning eller exponering? Verksamhetsutövaren ska i sin ansökan eller anmälan föreslå lämpliga skyddsåtgärder och tillsynsmyndigheten kan sedan förelägga om dessa försiktighetsåtgärder samt om ytterligare skyddsåtgärder som bedöms lämpliga. Typiska miljöeffekter vid deponiåtervinning, såväl positiva som negativa, beskrivs utförligare i kapitel 4.

#### Hantering och behandling av utgrävt avfall

Även om det saknas provningspunkt för själva utgrävningen så finns dock flera tänkbara tillämpliga provningspunkter i MPF för hantering och behandling av uppgrävt avfall beroende på vilken typ av avfall som grävts upp och den behandling som planeras, exempelvis 29 kap. 6-10, 42-44, 50-53 och 55 §§. För hantering och behandling av uppgrävt avfall från en utvinningsavfallsanläggning finns tillämpliga provningspunkter i 4 kap 12-15 §§ i MPF. Inte heller för utvinningsindustrin omfattar dock någon av de provningspunkter som gäller för gruvverksamheten också själva utgrävningen av avfall från en stängd utvinningsavfallsanläggning.

Hantering och behandling av utgrävt avfall omfattas även av övriga bestämmelser i 15 kap. MB och i de förordningar och föreskrifter som meddelats med stöd av detta, t.ex. avfallsförordningen (2011:927). För de verksamheter som klassas som industriutsläppsverksamheter enligt 1 kap. 2 § industriutsläpfsförordningen (2013:250) (IUF) gäller ytterligare krav.

Vid deponiåtervinning uppstår även ett restavfall som inte kan återvinnas ytterligare. Andelen avfall som återdeponeras kan variera mycket beroende på anläggningens innehåll och dess karaktär samt de avsättningsmöjligheter som finns för material- eller energiåtervinning. Avfall måste dock enligt 14 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall (deponeringsförordningen) behandlas för att få

deponeras på en tillståndsgiven deponi i drift. Med behandling avses användning av fysikaliska, termiska, kemiska eller biologiska metoder, inklusive sortering, som ändrar avfallets egenskaper så att dess mängd eller farlighet minskas, hanteringen underlättas eller återvinning gynnas. Kravet på behandling gäller inte inert avfall där behandling inte är tekniskt genomförbar eller annat avfall där behandling inte medför minskade negativa effekter på människors hälsa eller miljön.

Det avfall som grävs ur en äldre avfallsanläggning kan innehålla en hel del organiskt och brännbart avfall. Enligt 9 och 10 §§ i deponeringsförordningen råder deponeringsförbud för utsorterat brännbart avfall sedan den 1 januari 2002 och för organiskt avfall sedan den 1 januari 2005. Naturvårdsverket har meddelat föreskrifter och allmänna råd om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall (NFS 2004:4). Föreskrifterna innehåller bestämmelser om sortering av brännbart avfall, undantag från kravet att brännbart avfall ska förvaras och transporteras bort skilt från annat avfall, undantag från förbuden mot deponering av utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall och dispens för deponering av utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall. Av NFS 2004:4 framgår att en dispens krävs från förbuden i det enskilda fallet och att länsstyrelsen är den myndighet som kan medge en dispens under vissa angivna förutsättningar. Med stöd av 15 § deponeringsförordningen har Naturvårdsverket även beslutat om föreskrifter (NFS 2004:10) om deponering av avfall och mottagningskriterier som tydliggör vilka krav som avfall måste uppfylla för att få deponeras i de olika deponiklasserna (dvs. deponier för inert, icke farligt och farligt avfall). Av de s.k. mottagningskriterierna framgår bland annat gränsvärden för olika parametrar samt vilka gränsvärden som verksamhetsutövaren kan ansöka om dispens ifrån. Föreskriften är en del av genomförandet av EU:s deponidirektiv och gäller för deponering av avfall oavsett vilken verksamhet som har gett upphov till avfallet.

Utvinningsindustrins avfallshantering regleras av förordningen (2013:319) om utvinningsavfall. Hanteringen av det uppgrävda materialet måste uppfylla de krav som anges i denna förordning.

#### INFÖRANDET AV EN NY PRÖVNINGSPUNKT

Vid en workshop i den inledande fasen av regeringsuppdraget lyfte flera aktörer att det var oklart hur verksamheten ska prövas, att det görs på olika sätt idag och att det vore bra med en särskilt prövningspunkt i miljöprövningsförordningen för uppgrävning av avfall för återvinning. Naturvårdsverket har därför skissat på hur en sådan prövningspunkt eventuellt skulle kunna se ut samt fördelar och nackdelar med ett sådant förslag. Inom ramen för regeringsuppdraget genomfördes ett förenklat samråd den 4-17/9 2015 för att hämta in synpunkter på ett preliminärt förslag om införande av obligatorisk tillståndsplikt för deponiåtervinning, se bilaga 3.

Författningsförslaget begränsades till nedlagda deponier eller deponier som inte längre är i drift och utgick från mängden utgrävt avfall, avfallets karaktär och

befintliga punkter för avfallshantering i 29 kap. MPF. Detta tillsammans med verksamhetens karaktär och kravet på tillstånd för hantering av avfall som följer av avfallsdirektivet ledde till att Naturvårdsverket i det preliminära förslaget som skickades ut på samråd, endast föreslog prövningspunkter på A- och B-nivå, dvs. tillståndsplikt och inte någon anmälningspliktig C-nivå.

Generella föreskrifter brukar lyftas fram som ett alternativ till tillståndsplikt. För att det ska vara lämpligt med generella föreskrifter bör det dock finnas en viss mängd verksamheter som berörs och miljöbelastningen från samt tekniken hos de verksamheter som berörs bör vara känd och definierbar. Naturvårdsverket bedömer att det i vart fall inledningsvis kommer att vara fråga om ett mycket begränsat antal verksamheter och att såväl miljöbelastningen som använd teknik kommer att variera stort. Det är därför inte lämpligt med generella föreskrifter.

Det finns inget självändamål i att föreskriva om tillståndsplikt, utan tillståndsplikten bör vara miljömässigt motiverad. De risker som finns för människors hälsa och miljön vid deponiåtervinning, vilka beskrivits i kapitel 4, tillsammans med de kriterier som Naturvårdsverket tidigare ställt upp för när tillståndsplikt är lämpligt (kapitel 4 i Naturvårdsverkets rapport 5353 *Pröva eller inte pröva?*) anser Naturvårdsverket dock utgöra skäl som gör det miljömässigt motiverat att föreskriva om tillståndsplikt för deponiåtervinning, bl.a. eftersom det rör sig om en potentiellt, lokalt mycket miljöpåverkande verksamhet. Nedan redogörs för de positiva och negativa konsekvenser av tillståndsplikten som vi hittills identifierat och vägt in i vår bedömning.

Fördelarna med att det införs prövningspunkter för deponiåtervinning är att prövningen torde bli mer likformig och sökanden därmed kan känna en större säkerhet i vilka krav som kommer att ställas från myndigheternas sida och hur prövningen kommer att gå till. Detta torde därför minska ett av de hinder som identifierats under utredningen. Nya prövningspunkter torde även innebära en mer omfattande prövning och ett högre miljöskydd. Genom att göra deponiåtervinning tillståndspliktigt skulle även avfallsdirektivets krav på tillstånd vid hantering av avfall uppfyllas.

En konsekvens av att föreslå en ny prövningspunkt med tillståndsplikt är att kravet i 6 kap. MB på att upprätta en MKB blir tillämpligt och därmed tydligt och förutsebart. Detta är en fördel ur miljösynpunkt och för en likformig prövning över landet men kan också ses som en betungande konsekvens för sökanden.

Nackdelar med att tillståndsplikt införs för deponiåtervinning skulle kunna vara att en mer formaliserad prövning eventuellt tar längre tid. Detta är dock inte säkert eftersom dagens osäkerhet om hur verksamheten bör prövas också kan göra att handläggningen går långsamt. Tillståndsprövning medför även kostnader för sökanden och det allmänna. Det allmännas kostnad ska dock så långt möjligt täckas av den avgift för prövning och tillsyn som tas in genom förordningen (1998:940)

om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT) av verksamhetsutövaren. Ytterligare en nackdel är att om tillståndsplikt införs kan inte längre verksamhetsutövarna och myndigheterna välja sätt att hantera deponiåtervinning på så som sker idag när de kan välja mellan att hantera det som t.ex. ett efterbehandlingsprojekt, som en ändring av ett befintligt tillstånd eller genom att söka om frivilligt tillstånd respektive förelägga om skyldighet att söka tillstånd. Införs tillståndsplikt skulle deponiåtervinning även bli en tillståndspliktig ändring av befintlig verksamhet enligt 1 kap 4 § 1 p MPF.

För det fall provningspunkter ska införas, är det sannolikt lämpligast att ha en separat provningspunkt gällande utvinningsavfallsanläggningar, då förhållanden gällande tillståndsplikt och terminologi skiljer sig åt från andra deponier och avfallsanläggningar. Även om den återvinning ur utvinningsavfallsanläggningar som sker idag hanteras inom ramen för gällande tillstånd, kan det inte uteslutas att det kan bli aktuellt med återvinning ur en anläggning som inte längre omfattas av tillstånd. Med tanke på de potentiella miljöriskerna med återvinning ur en utvinningsavfallsanläggning, bör en dylik verksamhet omfattas av tillståndskrav.

Vid det förenklade samrådet bad vi om synpunkter på följande:

1. Fördelar och nackdelar med att införa en provningspunkt i Miljöprovningsförordningen för uppgrävning av avfall för deponiåtervinning – finns det ytterligare aspekter som ni saknar i vårt utkast?
2. Synpunkter på utformningen av en provningspunkt liksom av tillhörande avgift i enlighet med förordning om avgifter för provning och tillsyn enligt MB. Vad är en rimlig provningsnivå och vilka avfallsmängder bör utgöra gränsen för olika provningsnivåer?
3. Konsekvenser av en ny provningspunkt i Miljöprovningsförordningen för uppgrävning av avfall för deponiåtervinning som inte framkommit i ert svar på fråga 1.

Inkomna synpunkter tyder på att flera aktörer, både tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare, är positiva till att införa en provningspunkt. Samtidigt lyfts ett antal oklarheter i inkomna svar. Vissa av dessa synpunkter bygger på missförstånd som t.ex. att deponier med inert avfall skulle omfattas av den föreslagna tillståndsplikten. Så var inte fallet. Förutom vad gäller inert avfall framförs av flera aktörer att det finns ytterligare deponier för vilka det är orimligt att ha krav på tillståndsplikt vid utgrävning av avfall. Flera aktörer lyfter att man önskar mer vägledning om kopplingen till 28 § FMH, om hur utgrävning av avfall vid deponier i drift ska hanteras samt hur förundersökningar, kartläggning och testverksamhet både bör genomföras, bedömas och regleras. Några aktörer anser att föreslagen provningspunkt kommer att missgynna sanering av deponier och utvinning av deponerat material. Andra menar att ytterligare analys behövs av när anmälningsplikt kan vara tillräckligt, dvs. även för andra deponier än de som innehåller inert avfall. En djupare konsekvensanalys efterfrågades också där det framgår hur många deponier som kan komma att omfattas av föreslagna

prövningspunkter samt en utförligare redovisning av skälen till A- respektive B-nivån. Samtidigt bekräftade flera aktörer att kunskapen om innehållet i äldre deponier är bristfällig. Detta innebär svårigheter både vad gäller att bedöma potentialen för deponiåtervinning och att förutse hur många deponier som skulle omfattas av de olika prövningsnivåerna.

Sammanfattningsvis resulterade inkomna svar i slutsatsen att det finns skäl att införa prövningspunkter för deponiåtervinning, men att ytterligare analys och arbete krävs för att kunna lämna ett förslag på prövning av olika former av deponiåtervinning.

Kvarvarande frågor att analysera är bl.a. följande.

- Bör även deponiåtervinning vid anläggningar i drift omfattas av prövningspunkten?
- Bör utvinningsavfallsanläggningarna omfattas? Hur då?
- Bör deponiåtervinning vid andra deponier än deponier för inert avfall undantas från tillståndsplikt, t.ex. utgrävning av barkdeponi för energiåtervinning?
- Fördjupade analyser av gränsdragningar mellan olika prövningsnivåer i syfte att uppnå lämplig flexibilitet vid deponier med mer ofarligt innehåll samtidigt som vi uppnår god kontroll när riskerna är betydande.
- Hur ska undersökningsarbetena regleras och genomföras?
- Hur hög ska prövnings- och tillsynsavgiften vara?

Samtidigt bedöms antalet verksamheter i dagsläget vara få. Huruvida en utredning i syfte att formulera nya prövningspunkter är motiverad beror således på hur intresset för denna typ av verksamhet utvecklas. Naturvårdsverket bedömer att det i dagsläget inte är motiverat att utreda detta vidare. Om deponiåtervinning blir aktuellt i större omfattning än idag kan det finnas skäl att ompröva ställningstagandet.

### **6.3.3. Gränsdragningen mellan deponiåtervinning och efterbehandling**

Frågan hur gränsdragningen mellan vad som ska anses som deponiåtervinning och miljöfarlig verksamhet som regleras enligt 9 kap. miljöbalken och efterbehandlingsprojekt som regleras av 10 kap. miljöbalken har varit föremål för diskussion.

Utgrävning av avfall för återvinning eller deponiåtervinning faller under definitionen av miljöfarlig verksamhet i 9 kap. 1 § MB bl.a. eftersom det är en markanvändning som innebär en risk för spridning av föroreningar. Samtidigt är de platser där deponiåtervinning kan komma att bli aktuellt ofta klassade som förorenad mark och därmed är bestämmelserna om efterbehandling i 10 kap. MB tillämpliga.

Som läget är nu kan verksamhetsutövaren välja enligt vilken regelverk denne vill gå efter när ett projekt ska inledas. Tillsynsmyndigheten får därefter bedöma rimligheten i det presenterade upplägget och förelägga om något bör hanteras på annat sätt. Detta torde inte förändras även om en deponiåtervinning skulle göras tillståndspliktigt enligt MPF.

Till stor del torde det huvudsakliga syftet vara styrande. Är det återvinning av det utgrävda avfallet som är huvudsyfte i projektet eller är det sanering och efterbehandling i syfte att minska en föroreningskada.

Efterbehandlingsarbetet i Sverige idag utgår grovt indelat ifrån två ”spår”, tillsynsspåret och bidragsspåret. Det *tillsynsdrivna* arbetet med att efterbehandla förorenade områden sker utifrån våra tillsynsmyndigheters (länsstyrelser, kommuners och Generalläkarens) tillsyn av pågående verksamheters efterlevnad av sin egenkontroll, men också genom tillsynen mot fastighetsägare med kända historiska föroreningar från äldre industriverksamheters lämningar. Det *bidragsdrivna* arbetet med förorenade områden utgår mycket från den riskklassning, s.k. MIFO-riskklassning, som länsstyrelserna genomfört under 15 års tid, och nu under 2015 avslutat. Denna riskklassning är en samlad bedömning av ett objekts (ett mer eller mindre tydligt avgränsat områdes) risker med avseende på hälsa och miljö. Återvinningsaspekten är dock *inte* medtagen i denna samlade bedömning. Många nedlagda avfallsanläggningar ingår i denna riskklassning, antingen som ett separat riskbedömt objekt eller som en sekundär föroreningsrisk vid ett annat objekt. Utfyllningsområden, t.ex. markutfyllnader i tätorter, har inte inventerats och ingår därför som regel heller inte i databasen över kända förorenade områden, även om fyllningsjordar kan innehålla föroreningar. De inventerade förorenade områdena finns idag i länsstyrelsernas databas EBH-stödet (vilken ständigt revideras och tillförs nya uppgifter) och är myndigheternas nuvarande prioriteringsgrund för efterbehandlingsarbetet. I princip är det objekt med hög till mycket hög riskklass (riskklass 2 och 1) som är prioriterade kommunalt, regionalt och nationellt. Se vidare kapitel 2.

För markföroreningar gäller som utgångspunkt att förorenaren bekostar nödvändiga utredningar för att bedöma risker för hälsa och miljön, liksom eventuella efterbehandlingsåtgärder inkl. förberedelser och efterkontroll av dessa. Fastighetsägaren kan också ha en del i ansvaret. Om ansvarig saknas finns möjlighet att söka bidrag ur det statliga anslaget för efterbehandling av förorenade områden. Bestämmelser om anslaget finns i förordning (2004:100) om avhjälpan av föroreningskador och statsbidrag för sådant avhjälpan (bidragsförordningen) och fördelningen av bidraget baseras på Naturvårdsverkets nationella plan för detta. Det statliga bidraget kan således endast täcka utredningar och efterbehandlingsåtgärder (i sin helhet eller delar av) som det inte finns någon ansvarig verksamhetsutövare för.

#### **6.3.4. Frågan om ansvar enligt 10 kap. MB**

Vid deponiåtervinning på ett äldre verksamhetsområde innehållande en nedlagd avfallsanläggning riskerar deponiåtervinnaren att drabbas av ansvar för efterbehandling även för befintliga föroreningar.

En exploatör som gräver och schaktar i ett förorenat område på sätt så att föroreningar sprids och frigörs till omgivningen, har i doktrinen och praxis betraktats som en verksamhetsutövare och kan därmed bli solidariskt ansvarig för föroreningarna.<sup>10</sup> Högsta domstolen har i ett fall om markexploatering uttalat att den som har bidragit till en föroreningsskada eller allvarlig miljöskada är att betrakta som verksamhetsutövare enligt 10 kap. 2 § MB, även om åtgärderna vidtas för att den samlade belastningen på miljön i förlängningen ska minska.<sup>11</sup>

Den som påbörjar deponiåtervinning riskerar således att i likhet med exploatörer träda in i den krets av ansvariga verksamhetsutövare som finns för området. Eftersom ansvaret är solidariskt kan myndigheterna välja att rikta eventuella krav på utredningar och avhjälpande mot den som bedriver deponiåtervinning. Denne kan därefter föra regresstalan mot övriga och tidigare verksamhetsutövare. Denna risk torde gå att hantera avtalsrättsligt mellan samtliga verksamhetsutövare, fastighetsägare och den som vill utföra deponiåtervinning. Risken finns dock att någon av de tidigare verksamhetsutövarna inte längre finns och att avtalsparter går i konkurs. Eftersom det offentlighetsrättsliga ansvaret inte går att avtala bort riskerar den som vill utföra deponiåtervinning därför att drabbas av i vart fall delar av den tidigare miljöskulden.

Trots att ansvaret enligt miljöbalkens 10 kap kan medföra kostnader för den som vill utföra deponiåtervinning föreslår Naturvårdsverket inte några förändringar i efterbehandlingsansvaret.

#### **6.3.5. Krav på miljökonsekvensbeskrivning**

Det finns en osäkerhet kring hur bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar ska tillämpas vid deponiåtervinning.

Den som vill ha tillstånd att anlägga, driva eller ändra en miljöfarlig verksamhet enligt t.ex. 9 kap. MB måste ta fram en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) och lämna in denna till prövningsmyndigheten i samband med tillståndsansökan. Krav på MKB finns även för andra verksamheter än tillståndspliktiga. Bestämmelser om MKB finns i 6 kap. MB och förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB-förordningen).

---

<sup>10</sup> Kommentaren till Miljöbalken, 10:14

<sup>11</sup> Se NJA 2012 s. 125

Syftet med en MKB är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra på bl.a. människor, växter, djur, mark, vatten, luft, hushållning med mark, vatten och råvaror. En genomförd miljökonsekvensbedömning handlar dock inte bara om att färdigställa en MKB, utan även om processen att ta fram detta dokument, där samrådet har en framträdande roll. Samrådet behöver vara olika omfattande beroende på om den planerade verksamheten anses ha betydande miljöpåverkan eller inte. Vissa verksamheter anses alltid ha betydande miljöpåverkan (se 3 § MKB-förordningen). För tillståndspliktiga verksamheter som inte omfattas av 3 § första stycket MKB-förordningen gäller enligt andra stycket samma bestämmelse och 6 kap. 5 § MB att länsstyrelsen under samrådet ska pröva om verksamheten kan anse medföra betydande miljöpåverkan utifrån de kriterier som ställs upp i bilaga 2 till MKB-förordningen.

Eftersom prövningen av deponiåtervinningsprojekt nu sker på olika sätt är det olika vilka krav som ställs på underlaget, om krav på MKB ställs och om verksamheten bedöms medföra en betydande miljöpåverkan.

Bedöms verksamheten som en tillståndspliktig ändring av ett tillstånd till deponiverksamhet enligt t.ex. 29 kap 35 § MPF krävs MKB och länsstyrelsen måste då enligt 3 § andra stycket MKB-förordningen fatta beslut om huruvida verksamheten utifrån de kriterier som anges i bilaga 2 till MKB-förordningen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Om tillsynsmyndigheten istället förelagt verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd enligt 9 kap 6 a § MB gäller krav på MKB med samråd enligt 6 kap. 4 § 2 b MB.

För det fall prövning endast sker genom behandling av en anmälan enligt 1 kap. 11 § MPF är det inte säkert att krav på MKB och därmed sammanhängande samråd kommer att ställas. I 1 kap 13 § MPF hänvisas till bestämmelser i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) om vad en anmälan ska innehålla och hur den ska handläggas. I 25 § FMH anges att anmälan ska innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma den miljöfarliga verksamheten eller åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter. I den utsträckning som behövs i det enskilda fallet ska en anmälan också innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. Denna bestämmelse gäller även för anmälningar av efterbehandlingsåtgärder enligt 28 § FMH. Den som i första hand har att bedöma huruvida det behövs en MKB eller inte är den som gör anmälan, dvs. verksamhetsutövaren. Om verksamhetsutövaren bedömer att det inte behövs någon MKB, men tillsynsmyndigheten anser att en MKB bör ingå i anmälan, kan tillsynsmyndigheten begära att anmälan kompletteras med en sådan.



Beroende på hur tillsyns- och tillståndsmyndigheterna bedömer verksamheten ställs alltså olika krav på prövningsunderlaget idag. Denna osäkerhet kan upplevas som ett hinder för verksamhetsutövaren eftersom det blir svårt att uppskatta kostnaden och tidsåtgången för prövningen. En konsekvens av att föreslå en ny prövningspunkt med tillståndsplikt för deponiåtervinning skulle vara att kravet i 6 kap. MB på att upprätta en MKB blir tillämpligt och därmed tydligt och förutsebart.

### **6.3.6. Prövning av prospektering och provborrning**

Prövningen av de undersökningsarbeten som utförs inför ett deponiåtervinningsprojekt är inte specifikt reglerad. En bedömning av det enskilda fallet får göras utifrån befintlig reglering i miljöbalken och underliggande lagstiftning om miljöfarlig verksamhet eller arbeten i förorenade områden. Undersökningsarbeten innefattande fysiska ingrepp i marken faller dock in under definitionen av miljöfarlig verksamhet i 9 kap. 1 § MB.

Nedan listas typiska risker som verksamheten är förknippad med, samt möjliga bestämmelser för tillsynsmyndigheten att tillämpa i det enskilda fallet. Även andra förhållanden, t.ex. lokala bestämmelser (såsom fornminnesområden), detaljplaner, beslut om vattenskyddsområde eller miljöriskområde eller andra skyddade områden kan reglera tillträdet till undersökningar i mark, men dessa tas inte närmare upp här.

Kännedomen om innehållet i våra nedlagda avfallsanläggningar är begränsad. För att få nödvändig kännedom om huruvida avfallsanläggningar kan vara intressanta ur resurssynpunkt krävs både översiktliga inventeringar, för att lokalisera och klassa avfallsanläggningarna, och mer detaljerade undersökningar av respektive objekt.

Storleken på nedlagda avfallsanläggningar, liksom innehållet i dem, kan variera så mycket att det är svårt att ge generella rekommendationer eller underlag för riskbedömning inför undersökningar. Riskerna är specifika för platsen och det ofta okända avfallets innehåll.

Statens Geotekniska Institut (SGI) lyfter också fram dessa anledningar till att nedlagda avfallsanläggningar undersökningsmässigt sett skiljer sig från andra förorenade områden (SGI 2014). Nedlagda avfallsanläggningar behöver således undersökas med särskild inriktning för att

- avfallet är heterogent,
- föroreningsinnehållet är helt eller delvis okänt,
- lokaliseringen påverkar grundvattenförhållanden m.m.,
- förekomsten av organiskt material kan orsaka risker med sättningar och deponigas.

SGI lyfter också fram behovet av alternativa inventerings-, undersöknings- och

åtgärdsmetoder, eftersom det sällan blir aktuellt med traditionell grävsanering. (SGI, 2014).

Lämpliga inventerings- och undersökningsmetoder för förorenade områden är i allmänhet starkt kopplade till naturförutsättningarna på platsen, men också utifrån vad undersökningarna syftar till. För avfallsanläggningar är de naturgivna förhållandena dessutom påverkade av avfallets placering vilket i sin tur påverkar topografin, geologin, hydrologin, och därigenom spridningsförutsättningarna för eventuella föroreningar. Avfallsanläggningar kan därför ses som särskilt heterogena och krävande att undersöka. Utöver det kan innehållet i avfallet inom avfallsanläggningen variera nästan i det oändliga yt- och djupmässigt, då förfarandet vid deponeringen sällan dokumenterats.

De heterogena förhållandena gör att det är ”nästan omöjligt att utföra en representativ provtagning av fast material i en gammal deponi”, uttrycker SGI det i nämnda rapport (SGI, 2014). Vid undersökningar av nedlagda avfallsanläggningar kan provgröpsgrävning och okulära besiktningar därför vara särskilt givande.

En annan aspekt som gör avfallsanläggningar svårare (och ibland farligare) att undersöka än naturlig mark eller förorenade områden är att de inte är stabila. Marken, som inte är naturligt lagrad och kompakterad, kan vara instabil att beträda med maskiner eller personal, men kan också vara benägen att sätta sig eller avge deponigas till följd av nedbrytning av organiskt material. Skyddsåtgärder både avseende säkerhet för personal och spridningsrisk för föroreningar kan därför behövas, samtidigt som sådana åtgärder kan vara svåra att förutse.

Behoven av försiktighetsmått varierar från fall till fall utifrån förutsättningarna vid den specifika avfallsanläggningen. Den verksamhet som planeras och bedömningen av eventuella risker måste därför göras av den tillsynsmyndighet som har kännedom om platsen och det aktuella projektet. Följande utgör tänkbara alternativ vid en hantering av en förfrågan om undersökningsarbeten inför eventuell deponiåtervinning:

*Upplysningsplikt* (likt 10 kap. 11§ MB) där verksamhetsutövaren ska upplysa tillsynsmyndigheten när markförorening påträffats. Vid nedlagda avfallsanläggningar är det känt (eller kan åtminstone antas) att marken är förorenad och det skulle kunna liknas med gängse förfarande för förorenade områden. Sådan upplysningsplikt kan tänkas tillräcklig då endast icke förstörande undersökningsmetoder (såsom geofysiska metoder) ska användas. Tillsynsmyndigheten behöver då främst känna till att undersökningen pågår.

*Anmälningsplikt* (enligt 28§ FMH) råder om man ska vidta en avhjälpandeåtgärd med anledning av en föroreningsskada som kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna. Denna bestämmelse är inte direkt tillämplig eftersom undersökningarna i dessa fall inte torde utgöra någon avhjälpandeåtgärd

då syftet är deponiåtervinning. För det fall undersökningarna ändå skulle kunna sägas vara avhjälpandeåtgärder är bestämmelsen relevant, eftersom man med största sannolikhet (enligt tidigare resonemang) behöver gräva provgropar och därigenom fysiskt hantera och påverka förhållandena i marken och avfallet. Tillsynsmyndigheten får genom anmälan möjlighet att tillsammans med verksamhetsutövaren bedöma omfattningen på arbetena samt behovet av eventuella skyddsåtgärder.

Tillsynsmyndigheten har även möjlighet att förelägga verksamhetsutövare att söka tillstånd enligt 9 kap. 6 a § MB om undersökningsarbetena medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön. Finns ett befintligt tillstånd för avfallsanläggningen bör först undersökas om arbetena ryms inom befintligt tillstånd eller om anmälan om ändring eller ansökan om ändringstillstånd behövs på samma sätt som beskrivits ovan i avsnitt 6.3.2.

Naturvårdsverket finner det i nuläget inte motiverat att föreslå en ny generell prövningspunkt i MPF för undersökningar inför deponiåtervinning eftersom de miljö- och hälsorisker som föreligger vid aktuell undersökning är lokala och därför måste bedömas av tillsynsmyndigheten. Denna fråga bör dock analyseras vidare i enlighet med slutsatserna i avsnitt 6.3.2.

### **6.3.7. Klassning av uppgrävt avfall**

Det finns en osäkerhet kring hur klassningen av det uppgrävda avfallet från deponiåtervinning ska göras. Det finns flera avfallskoder som kan bli aktuella. Enligt uppgift på samrådet visar genomförda undersökningar att avfallet ofta är ”typ kompost med inslag av mineralull”. Det har en hög TOC-halt men genererar inte någon metangas.

Typen av avfallsanläggning kan ge vägledning om huruvida avfallet ska klassas som farligt avfall eller icke farligt avfall. Avfallet har dock sannolikt förändrats över tiden varför en ny bedömning bör göras efter utgrävningen. En viss avfallskod kan vara passande att använda då avfallet grävts ur avfallsanläggningen och sedan kan avfallet behöva klassas om efter behandling i form av sortering eller liknande då en annan avfallskod kan vara mer passande. En klassning av avfallet ska göras utifrån innehållet av farliga ämnen och Naturvårdsverket har tagit fram en särskild vägledning för denna bedömning som finns tillgänglig på Naturvårdsverkets hemsida (Naturvårdsverket, 2013c). Vägledningen kommer att ses över och uppdateras under hösten 2015 med anledning av förändringar i reglerna om klassificering. Även EU-kommissionen förväntas besluta om ett nytt vägledningsdokument (European Commission).

För utvinningsavfall är det väsentligt att avgöra om avfallet är vittringsbenäget och potentiellt kan komma att producera ett metallhaltigt lakvatten. Sådant lakvatten är ofta surt, men det förekommer även att det inte är surt. Någon generell tillämplig

kod i avfallsförordningens bilaga 4 för sådant avfall inom kapitel 1 finns inte. Den kod som anges för syrabildande gruvavfall från bearbetning av sulfidmalm (1 03 04\*) är för begränsad för att täcka in allt utvinningsavfall som är vittringsbenäget och potentiellt kan komma att producera ett metallhaltigt lakvatten.

Nedan följer några exempel på koder i avfallsförordningens bilaga 4 som kan vara lämpliga att använda vid deponiåtervinning men det finns flera andra koder, exempelvis i kapitel 16, 17 och 20, som kan bli aktuella.

19 13 Avfall från efterbehandling av jord och grundvatten:

- 19 13 01\* Fast avfall från efterbehandling av jord som innehåller farliga ämnen.
- 19 13 02 Annat fast avfall från efterbehandling av jord än det som anges i 19 13 01.
- 19 13 03\* Slam från efterbehandling av jord som innehåller farliga ämnen.
- 19 13 04 Annat slam från efterbehandling av jord än det som anges i 19 13 03.

17 05 Jord (även uppgrävda massor från förorenade områden), sten och muddermassor:

- 17 05 03\* Jord och sten som innehåller farliga ämnen.
- 17 05 04 Annan jord och sten än den som anges i 17 05 03.

19 03 Stabiliserat eller solidifierat avfall:

- 19 03 04\* Avfall, klassificerat som farligt, som delvis stabiliserats.
  - 19 03 05 Annat stabiliserat avfall än det som anges i 19 03 04.
  - 19 03 06\* Avfall, klassificerat som farligt, som solidifierats.
  - 19 03 07 Annat solidifierat avfall än det som anges i 19 03 06. 5.
- Stabilisering: processer som ändrar avfallsbeståndsdelarnas farlighet, varvid farligt avfall omvandlas till icke-farligt avfall,  
Solidifiering: processer där endast avfallets aggregationstillstånd ändras genom tillsatser utan att avfallets kemiska egenskaper påverkas,  
Delvis stabiliserat avfall: avfall som efter stabiliseringsprocessen fortfarande innehåller farliga beståndsdelar som inte fullständigt omvandlats till icke-farliga beståndsdelar och som kan avges till miljön på kort, medellång eller lång sikt.

19 07 Lakvatten från avfallsupplag:

- 19 07 02\* Lakvatten från avfallsupplag som innehåller farliga ämnen.
- 19 07 03 Annat lakvatten från avfallsupplag än det som anges i 19 07 02.

Naturvårdsverket finner inte anledning att verka för att någon ny avfallskod tas fram för avfall från deponiåtervinning. Detta huvudsakligen eftersom det är ett mycket varierande avfall som inte kan sägas vara en särskild typ.

### 6.3.8. Krav på avslutning och övervakning

Det råder viss osäkerhet kring vilka krav som gäller för avslutning och övervakning vid deponiåtervinning.

Kraven på avslutning och övervakning av deponier framgår av deponeringsförordningen och Naturvårdsverket föreskrifter (NFS 2004:10) om deponering av avfall och mottagningskriterier. Där framgår också vilka möjligheter till undantag som finns. Bestämmelserna är en del av genomförandet av EU:s deponeringsdirektiv och gäller för all deponering av avfall oavsett vilken verksamhet som har gett upphov till avfallet. Naturvårdsverket vägleder om dessa regler i *Deponering av avfall*, Handbok med allmänna råd 2004:2. En länkad sammanställning över gällande bestämmelser, vägledningsdokument och rapporter m.m. finns på Naturvårdsverkets hemsida<sup>12</sup>.

Dessa regler är tillämpliga för avslutning av deponiåtervinningsprojekt på deponier som omfattas helt eller delvis av deponeringsförordningen och där inte allt avfall forslas bort. För äldre deponier där inte allt avfall forslas bort bör tillsynsmyndigheten ställa motsvarande krav på avslutning och övervakning när det är miljömässigt motiverat och skäligt.

Restavfallet från deponiåtervinning kommer också att behöva tas om hand i enlighet med gällande rätt. Förs det till en annan deponi måste det omfattas av den deponins tillstånd.

För utvinningsavfallsanläggningar återfinns krav på avslutning och efterbehandling i utvinningsavfallsförordningen. Dessa regler är tillämpliga för avslutning av deponiåtervinningsprojekt på utvinningsavfallsanläggningar som omfattas av utvinningsavfallsförordningen. För äldre deponier som inte omfattas av nämnda förordning bör tillsynsmyndigheten ställa motsvarande krav på avslutning där det är miljömässigt motiverat och skäligt.

Precis som för andra deponier måste restavfallet från deponiåtervinning på en utvinningsavfallsanläggning tas om hand i enlighet med gällande rätt.

### 6.3.9. Beräkning av efterbehandlingsfasen

Oklarhet råder om hur beräkning av efterbehandlingsfasen ska göras vid deponier som omfattas helt eller delvis av deponeringsförordningen.

Efter utförd deponiåtervinning när delar av deponin lämnas kvar eller då restavfall återdeponeras gäller som nämnts ovan befintlig lagstiftning. Detta innebär att den

---

<sup>12</sup> <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Avfall/Deponering-av-avfall-/Referensbibliotek-deponier/>

minst 30-åriga efterbehandlingsfasen börjar räknas om från det att deponin åter täckts och godkänts.

#### **6.3.10. Befintlig ekonomisk säkerhet och krav på ny sådan**

Enligt 16 kap. 3 § MB får tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken, för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer en ekonomisk säkerhet. Säkerheten ska täcka kostnaderna för avhjälpande av en miljöskada som verksamheten kan orsaka och andra återställningsåtgärder som verksamheten föranleder. Den som bedriver deponeringsverksamhet är alltid skyldig att ställa säkerhet, om inte denne vidtar någon annan lämplig åtgärd för fullgörande av sina skyldigheter enligt 15 kap. 34 § MB. När det gäller deponier ska säkerheten omfatta t.ex. sluttäckning och lakvattenkontroll, men även övervakning och eventuella skyddsåtgärder under den 30-åriga efterbehandlingsfasen.

När det gäller avslutade deponier som omfattas av deponeringsförordningen så är den största delen av säkerheten redan utnyttjad eftersom deponin då ska vara sluttäckt och godkänd. En viss summa kvarstår dock under efterbehandlingsfasen. Denna mindre del av säkerheten bör kvarstå även om deponiåtervinning inleds.

För en stor del av de nedlagda avfallsanläggningar där deponiåtervinning kan bli aktuellt finns dock ingen befintlig säkerhet. Det kan även finnas starka skäl att ställa krav på säkerhet vid prövningen av ett deponiåtervinningsprojekt. Förarbetena till 16 kap. 3 § MB anger att starka skäl att meddela villkor om säkerhet föreligger om den aktuella verksamheten kan förutses avslutas inom viss tid och det kan föreligga ett efterbehandlingsbehov. De anger också att det kan finnas skäl att meddela villkor om säkerhet för fall då det kan ställas krav på en verksamhet att fortlöpande låta frakta bort avfall (se prop. 1997/98:45 del II s. 205 och allmänt om ekonomisk säkerhet enligt miljöbalken i avsnitt 10 i prop. 2006/07:95).

Deponiåtervinning torde kunna förutses avslutas inom viss tid och det föreligger sannolikt ett efterbehandlingsbehov när det återvinningsbara avfallet grävts ut. Om restavfallet ska återdeponeras på samma plats gäller dessutom som ovan nämnts befintliga regler för denna deponering, vilket inkluderar krav på säkerhet enligt 15 kap. 34 § MB (se t.ex. MÖD 2010:51 där fråga bl.a. gällde ställande av säkerhet för en ny deponi som lokaliserats ovanpå en äldre deponi). Men även för de fall när allt avfall bortforslas krävs sannolikt någon form av återställandeåtgärder för vilka säkerhet bör ställas.

## 7. Konsekvensanalys

Här följer en analys av konsekvenser av ett införande av återbetalningsbestämmelser i LSA för att undvika dubbelbeskattning av avfall som återdeponeras och att avfall som återvinns belastas med skatt.

### 7.1. Förslag om återbetalning av avfallsskatt enligt LSA

I avsnitt 6.2.2 föreslås att det i en ny 12 § i LSA ska införas bestämmelser om återbetalning av skatt på avfall som flyttats ifrån ett område som inte längre är beläget inom en anläggning som är skattepliktig enligt LSA. De föreslagna bestämmelserna motsvarar i princip bestämmelserna om avdrag i 10 § 1 LSA och utgör ett komplement till dessa.

#### 7.1.1. Offentligfinansiella effekter

Det är inte möjligt att inom ramen för detta uppdrag utreda i vilken omfattning det kan bli aktuellt med utgrävning av tidigare beskattat avfall på deponier som inte längre befinner sig inom ett område som utgör en skattepliktig anläggning. Det är därmed inte heller möjligt att göra en uppskattning av med vilket belopp återbetalning av avfallsskatt skulle komma att medges med stöd av de föreslagna bestämmelserna.

#### 7.1.2. Konsekvenser för företag och kommuner m.fl.

Enligt nuvarande bestämmelser medges avdrag för tidigare betald skatt på avfall som förts ut från en skattepliktig anläggning. Det saknas dock möjlighet till kompensation för tidigare betald skatt när avfall flyttats ifrån ett område som inte längre utgör en skattepliktig anläggning. Regelverket i LSA missgynnar således deponiåtervinning inom ett område som inte längre utgör en skattepliktig anläggning jämfört med deponiåtervinning inom en skattepliktig anläggning. Detta innebär en risk för konkurrensnedvridning. Ett införande av de föreslagna återbetalningsbestämmelserna skulle innebära att regelverket i LSA inte längre på detta sätt missgynnar deponiåtervinning inom vissa områden. Med den information som finns tillgänglig är det dock svårt att veta i vilken omfattning det skulle kunna vara aktuellt att flytta tidigare beskattat avfall ifrån ett område som inte längre utgör en skattepliktig anläggning. Därmed är det svårt att bedöma storleken på skatten som skulle vara aktuell att återbetala och hur mycket förändringen skulle gynna företagen.

Återbetalningen är frivillig för företagen i den meningen att staten inte ställer några krav på att företaget ska lämna in en ansökan. De företag som väljer att ansöka om återbetalning måste dock ha underlag för att visa att rätt till återbetalning föreligger. Detta kan vara förenat med vissa kostnader för företagen.

De underlag som krävs avser huvudsakligen att visa att skatt tidigare betalats. Den skattskyldige är skyldig att ha underlag för skatteredovisningen (39 kap. 3 § skatteförfarandelagen, tidigare skattebetalningslagen 1997:483). Dessa underlag kan även användas som underlag för att styrka rätten till återbetalning. Detta krav innebär således inte några extra kostnader för sökanden. Motsvarande underlag krävs även för att styrka rätten till avdrag enligt 10 § 1 LSA när avfall förts ut från en skattepliktig anläggning.

Även kravet på att avfallet ska ha tagits emot på en skattepliktig avfallsanläggning eller på en plats där avfallet är avsett att förbrännas eller behandlas för återvinning behöver kunna styrkas med underlag. Detta utgör en skillnad jämfört med vad som gäller för att styrka rätten till avdrag enligt 10 § 1 LSA. Villkoret om viss mottagningsplats är direkt förknippade med syftet med återbetalningsbestämmelserna och är avsett att underlätta för företagen att visa sin rätt till återbetalning. Det kan också sägas utgöra en viktig förutsättning för att det ska vara möjligt att införa bestämmelser i LSA om återbetalning av avfallsskatt (se avsnitt 6.2.2). Mot den bakgrunden bör ett begränsat arbete för att kunna presentera underlag som visar att avfallet tagits emot på någon av de angivna platserna kunna accepteras.

Det är exempelvis fråga om att visa att avfall tagits emot på en skattepliktig avfallsanläggning. Det torde inte innebära något större arbete att presentera ett underlag som visar detta. Om avfallet förts till en avfallsanläggning som drivs av någon annan är avfallslämnandet förknippat med en mottagningskostnad. Dokumentationen av denna, t.ex. i form av fakturor och invägningskvitton, finns då redan hos företaget och kan användas som underlag för återbetalningsansökan. Om avfallet istället förts till en egen avfallsanläggning ska skatt redovisas när avfallet förs in på anläggningen. Underlagen för denna skatteredovisning, som följer av skyldigheterna enligt skatteförfarandelagen, kan då även utgöra underlag för en återbetalningsansökan.

Även när avfallet tas emot på andra platser torde avfallslämnandet i de flesta fall vara förknippat med en ekonomisk uppgörelse mellan avfallslämnaren och avfallsmottagaren. Dokumentationen av den uppgörelsen, t.ex. fakturor och invägningskvitton kan då utgöra en del av underlaget för att visa rätten till återbetalning.

Sammantaget bedöms kostnaderna för att presentera underlag som visar rätten till återbetalning innebära endast marginella kostnader för företagen.

Kommuner m.fl. kan på samma sätt som företag ha rätt till återbetalning av avfallsskatt. Det som ovan anges avseende förslaget påverkan på företag är därför giltigt även avseende kommuner m.fl.



### 7.1.3. Konsekvenser för Skatteverket

Bestämmelserna om återbetalning föreslås vara tillämpliga endast i de fall där anläggningen där utgrävningen av avfallet sker inte längre är skattepliktig och avdragsbestämmelsen i 10 § 1 LSA därför inte är tillämpliga. Det kan röra sig om en plats där avfall inte längre tas emot eller uppkommer, eller där avfall inte längre tas emot eller uppkommer i den omfattning som anges i 1 § LSA (se avsnitt 6.1.1).

Den som är skattskyldig för avfallsskatt kan bedriva verksamhet vid flera olika anläggningar. Vissa av dessa anläggningar kan vara nedlagda och därmed inte längre skattepliktiga, medan andra fortfarande är i drift och därför skattepliktiga. Avdragsbestämmelsen i 10 § 1 LSA är aktuell att tillämpa endast på avfall som förts ut från en skattepliktig anläggning. Detta innebär att även den som är registrerad som skattskyldig för avfallsskatt, och varje kvartal lämnar en punktskattedeklaration, behöver ansöka om återbetalning om utgrävningen av avfall sker på en anläggning som inte längre är skattepliktig.

I september 2015 hade sammanlagt 309 skattskyldiga för avfallsskatt registrerats av Skatteverket sedan LSA trädde ikraft, varav 115 fortfarande är registrerade som skattskyldiga. I nuläget skulle det således kunna vara aktuellt med högst 309 verksamhetsutövare som kan ansöka om återbetalning. Det kan givetvis tillkomma nya verksamhetsutövare som skattskyldiga, men det finns idag inget som tyder på att det skulle tillkomma något stort antal nya verksamhetsutövare vid anläggningar som kan vara aktuella för utgrävning av avfall. Mot den bakgrunden kan slutsatsen dras att det är fråga om ett litet antal verksamhetsutövare som skulle kunna bli aktuella för ansökan om återbetalning. En enskild sökande ska enligt förslaget lämna endast en återbetalningsansökan per kvartal oavsett hur många anläggningar utgrävning sker vid, vilket begränsar antalet återbetalningsansökningar per sökande till högst 4 per år.

Det följer av allmänna principer att återbetalning av skatt inte kan medges med ett större belopp än vad som motsvarar den skatt som tidigare betalats för avfallet. Detta innebär att det inte är aktuellt med återbetalning för sådant avfall som redan fanns på anläggningen när LSA trädde ikraft (se avsnitt 6.2.2). Det är således endast avfall som deponerats efter LSA:s ikraftträdande som kan vara aktuellt för återbetalning. Detta kan utgöra en begränsande faktor avseende antalet sökande. Se även kapitel 2 och 3 avseende potentialen för deponiåtervinning.

För Skatteverket beräknas införandet av detta förslag medföra engångskostnader om 310 000 kronor för utveckling av IT-stödet och 50 000 kronor för framställande av blanketter och informationsmaterial samt årliga kostnader om 120 000 kronor för förvaltning av IT-stödet. Som framgått ovan förväntas förslaget inte innebära något stort antal ansökningar om återbetalning av avfallsskatt. Det begränsade antalet ansökningar kan inte motivera de kostnader som utvecklingen av ett komplett IT-stöd, inklusive möjlighet till e-ansökan, skulle innebära. De ovan

angivna kostnaderna avser därför utveckling och underhåll av ett enklare IT-stöd utan möjlighet till e-ansökan.

Förslaget medför även kostnader för Skatteverket avseende löpande handläggning och kontroll av återbetalningar av avfallsskatt. Kostnaderna för detta kan dock inte beräknas utan närmare uppgifter om hur många anläggningar som är aktuella för utgrävning och därmed för återbetalning. En sådan uppskattning har inte varit möjlig att göra inom ramen för detta uppdrag.

#### **7.1.4. Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna**

Förslag lämnas om att ändra skatteförfarandelagen så att även beslut om återbetalning av avfallsskatt enligt den föreslagna nya 12 § i LSA anses som beslut om punktskatt (avsnitt 6.2.3). Ett överklagande av Skatteverkets beslut om punktskatt ska tas upp av Förvaltningsrätten i Falun och ett överklagande till kammarrätt ska tas upp av Kammarrätten i Sundsvall enligt 7 a § respektive 1 § 3 förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. De allmänna förvaltningsdomstolar som berörs av förslaget är således endast Förvaltningsrätten i Falun, Kammarrätten i Sundsvall och Högsta förvaltningsdomstolen.

Rätten till återbetalning ska kunna styrkas av den sökande. Det kan därmed förekomma att Skatteverket beslutar att återbetalning inte ska medges med ansökt belopp eftersom Skatteverket anser att sökanden inte har styrkt sin rätt till återbetalning. Det är dock fråga om ett mycket litet antal aktörer som skulle kunna vara aktuella för ansökan om återbetalning av avfallsskatt. Förslaget bedöms därför påverka måltillströmningen till berörda förvaltningsdomstolar endast i försumbar omfattning.

## 8. Källförteckning

Alm, J., Christéen, J., Collin, G. (2006): Landfill mining at Stena Gotthard's landfill in Halmstad. An environmental and economic evaluation. Master's Thesis. Linköping University.

Avfall Sverige (2010): Gassäkerhet på deponier - Risker, egenkontroll och åtgärder. Rapport D2010:04.

Avfall Sverige (2012a): Karakterisering av deponier samt detektering av deponigas med geofysiska metoder. Rapport U 2012:14.

Avfall Sverige (2012b): Gassäkerhet på deponier. Riskbedömning enligt checklistemodellen - Fallstudie Storskogen, Oskarshamns kommun. Rapport D 2012:05.

Avfall Sverige (2013): Handbok för deponigas. Rapport D2013:02.

Avfall Sverige (2015): Beslutsstöd för hantering av deponeringsemissioner vid sluttäckning. Rapport U 2015:13.

EPA, 1997: Landfill Reclamation. United States Environmental Protection Agency. Solid Waste and Emergency Response (5306W). EPA530-F-97-001. July 1997.

European Commission, Critical Raw Materials, hämtad från [www 2015-10-14, http://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/critical/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/critical/index_en.htm)

European Commission, Consultation of stakeholders on a draft "Guidance document on the definition and classification of hazardous waste", hämtad från [www 2015-10-21, http://ec.europa.eu/environment/waste/events\\_index.htm](http://ec.europa.eu/environment/waste/events_index.htm)

Frändegård, P., Krook, J., Svensson, N., Eklund, M (2013): Resource and climate implications of Landfill mining. The case of Sweden. Journal of Industrial Ecology, in press.

Gordon, R.B. (2002): Production Residues in Copper Technological Cycles. Elsevier: Resources Conservation and Recycling 36: 87–106.

Hogland, W., Hogland M., Marques M., (2010): Enhanced Landfill Mining: Material Recovery, energy utilization and economics in the EU (Directive) perspective. Refereegranskad konferensartikel i "Proceeding report Enhanced Landfill Mining and the transition of Sustainable Materials Management".

Johansson, Nils (2012): "Why don't we mine the landfills?". Licentiate Thesis No. 1615. Linköping University, Department of Management and Engineering. Hämtad från [www](http://www.2015-10-21) 2015-10-21, <http://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:647887/FULLTEXT01.pdf>

Kaartinen, T., Sormunen, K., Rintala, J. (2013): Studies on material composition of closed Finnish landfills – potential for landfill Mining? 2nd International Academic Symposium on Enhanced Landfill Mining • Houthalen-Helchteren • 14-16/10/2013.

Krook, J., Svensson, N., Eklund, M. (2011): Landfill mining: A critical review of two decades of research. Hämtad från [www](http://www.2015-10-21) 2015-10-21, [http://www.researchgate.net/publication/51798011\\_Landfill\\_mining\\_A\\_critical\\_review\\_of\\_two\\_decades\\_of\\_research](http://www.researchgate.net/publication/51798011_Landfill_mining_A_critical_review_of_two_decades_of_research)

Krook, Joakim (2015): Docent, Linköpings Universitet. E-post 150917.

Ljunggren Söderman, M., Ingemarsdotter, E., (2014): Användning och återvinning av kandidatmaterial Kunskapsöversikt. ESA Rapport No. 2014:20. Chalmers Tekniska Högskola, Institutionen för Energi och Miljö Avdelningen för miljösystemanalys. Göteborg, 2014.

Naturvårdsverket (2009): Att välja efterbehandlingsåtgärd. En vägledning från övergripande till mätbara åtgärds mål. Naturvårdsverkets rapport 5978. ISBN 978-91-620-5978-1.

Naturvårdsverket (2011): Underlag för vägledning beträffande inventering, undersökning och riskklassning av gamla deponier, Lakvatten och deponigas. Naturvårdsverket och SGI. <http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/deponi/deponi-rapport-sgi-lakvatten-o-deponigas.pdf>

Naturvårdsverket (2012): Från avfallshanteringen till resurshushållning. Sveriges avfallsplan 2012–2017. Naturvårdsverkets rapport 6502. ISBN 978-91-620-6502-7.

Naturvårdsverket (2013a): Översyn av deponiskatten. Redovisning av ett regeringsuppdrag. Naturvårdsverkets ärendenummer NV-00338-13. Regeringskansliets dnr M2014/4/KE.

Naturvårdsverket (2013b): Questionnaire according to Commission Decision 2000/738/EC for the report of the Member States on the transposition and implementation of Directive (99/31/EC) on the landfill of waste.

Naturvårdsverket (2013c): Klassning av farligt avfall – detta är farligt avfall. Naturvårdsverket 2013-02-13.

Hämtad från www 2015-10-20, <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningaer/Avfall/Farligt-avfall/Klassificering-av-farligt-avfall/>

Naturvårdsverket (2015a): Att inventera och åtgärda nedlagda deponier.  
Hämtad från www 2015-10-14, <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningaer/Avfall/Deponering-av-avfall-/Nedlagda-deponier/>

Norlin, L., Hallberg, A. SGU. E-post 150930.

Reclaim (2015): Technical Report - Action A1 for the Polygyros Landfill, in the municipality of Polygyros, Chalkidiki. Landfill Mining techniques - Potential in Greece and Eu report. Life12 Env/Gr/000427 Life reclaim "Landfill mining pilot application for recovery of invaluable metals, materials, land and energy."  
[http://media.wix.com/ugd/24b53f\\_3ef6130a70974f8b95127cae71118607.pdf](http://media.wix.com/ugd/24b53f_3ef6130a70974f8b95127cae71118607.pdf)

RVF Utveckling (2004): Teknik för mätning av metan från avfallsupplag i Sverige. Rapport 2004:05.

SCG (2009): Detektering och kvantifiering av metangasläckage från deponier. Svenskt Gastekniskt Center - SGC Rapport 203.

SGI (2012): Kunskapsläge och förutsättningar för återvinnig av metallförorenade massor. Dnr 2-0703-0188

Hämtad från [www 2015-10-21,](http://www.lansstyrelsen.se/uppsala/SiteCollectionDocuments/Sv/miljo-och-klimat/verksamheter-med-miljopaverkan/fororenade-omraden/atervinning-av-metaller-slutdokument-20120227-final.pdf)  
<http://www.lansstyrelsen.se/uppsala/SiteCollectionDocuments/Sv/miljo-och-klimat/verksamheter-med-miljopaverkan/fororenade-omraden/atervinning-av-metaller-slutdokument-20120227-final.pdf>

SGI (2014): Inventering, undersökning och riskklassning av nedlagda deponier - Information och råd. SGI Publikation 14.

SGU (2014): Redovisning av regeringsuppdrag: Uppdrag att utföra en kartläggning och analys av utvinnings- och återvinningspotential för svenska metall- och mineraltillgångar. Dnr: 3114-1639/2013.  
<http://resource.sgu.se/produkter/regeringsrapporter/utvinnings-och-atervinningspotential-metaller-mineral-2014.pdf>

UNEP International Resource Panel (2013): Recycling rates of metals; Metal recycling: Opportunities, Limits, Infrastructure; Metal stocks in society: Scientific synthesis.  
<http://www.unep.org/resourcepanel/ResearchPublications/AssessmentAreasReports/Metals/tabid/133333/Default.aspx>

Wallsten, B., Carlsson, A., Frändegård, P., Krook, J., Svanström, S. (2013): To prospect an urban mine - assessing the metal recovery potential of infrastructure "cold spots" in Norrköping, Sweden. *Journal of Cleaner Production* 55, 103-111.

Van Passel, S., Dubois, M., Eyckmans, J., de Gheldere, S., Ang, F., Tom Jones, P., Van Acker, K. (2013): The economics of enhanced landfill mining: private and societal performance drivers. *Journal of Cleaner Production* 55, 92e102.

# Bilaga 1 Centrala begrepp

I denna bilaga resonerar Naturvårdsverket kring hur centrala begrepp i detta uppdrag används idag i gällande rätt. I uppdragsbeskrivningen anges aktiviteterna *sanering* och *utvinning av material och mineraler* på platsen *nedlagda avfallsanläggningar* (s.k. *Landfill Mining*). Dessa begrepp är inte entydiga. Nedan tydliggör vi vår tolkning av vilka aktiviteter och vilka platser som omfattas av detta uppdrag samt de definitioner vi utgått från.

## **Vilka aktiviteter omfattas?**

### Vad innefattar begreppet Landfill Mining?

Mining översätts från engelska ordagrant till brytning eller gruvdrift. Vi har tidigare översatt Landfill Mining som *deponiåtervinning*. På engelska används ibland termen "Landfill Reclamation". Reclamation har då betydelsen återvinning eller efterbehandling, vilket stämmer överens med vår tidigare översättning. Reclamation kan även översättas med återtagande av deponi vilket stämmer överens med den största delen av landfill mining i andra länder – utökning av kapacitet eller utnyttjande av marken till andra ändamål. I uppdragsbeskrivningen används begreppen *sanering* och *utvinning av material och mineraler*.

Oavsett val av begrepp för hanteringen av avfallet så är gemensamt att Landfill Mining innefattar någon form av utgrävning.

### Vad innefattar begreppet återvinning?

Begreppet *återvinning* finns definierat i 4 § avfallsförordningen (2011:927) som "en avfallshantering som beskrivs i bilaga 2 eller som på annat sätt innebär att avfallet kommer till nytta som ersättning för annat material eller förbereds för att komma till sådan nytta eller en avfallshantering som innebär förberedelse för återanvändning". Bilaga 2 till avfallsförordningen utgör en lista över olika förfaranden som anses vara återvinning. Denna bilaga motsvarar bilaga II till avfallsdirektivet (2008/98/EG). I avfallsdirektivet definieras återvinning i artikel 3.15 som "varje förfarande vars främsta resultat är avfall som har ett nyttigt ändamål, genom att det antingen vid anläggningen eller i samhället i stort ersätter annat material som i annat fall skulle ha använts för ett visst syfte eller förbereds för detta syfte; bilaga II innehåller en icke uttömmande förteckning över återvinningsförfaranden".

### Vad innefattar begreppet sanering?

Begreppet *sanering* används inte i miljöbalken utan där används istället främst begreppen *avhjälpande* och *efterbehandling*.

*Avhjälpande* definieras i 10 kap. 1 § miljöbalken som "utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningskada eller en allvarlig miljöskada". I och med genomförandet av miljöansvarsdirektivet (2004/35/EG)

ersattes begreppet efterbehandling i de bestämmelser i 10 kap. miljöbalken där det förekom med begreppet avhjälpande. Detta gjordes för att terminologin skulle stämma bättre överens med direktivet och då avhjälpande ansågs bättre beskriva de reparativa och kompenserande åtgärder som kan komma i fråga för andra miljöskador än markföroreningar (prop. 2006/07:95 s. 54f).

I artikel 2.11 i nämnda direktiv anges *sanera* som en del av definitionen på begreppet *hjälpåtgärder* enligt följande.

*hjälpåtgärder*: varje åtgärd eller kombination av åtgärder, bland annat begränsnings- eller interimåtgärder som vidtas för att återställa, sanera eller ersätta skadade naturresurser och/eller försämrade funktioner eller för att tillhandahålla en motsvarighet till dessa naturresurser eller funktioner i enlighet med bilaga II.

Sanering torde alltså utgöra en delmängd av de avhjälpandeåtgärder som kan krävas med stöd av 10 kap. miljöbalken.

Begreppet *efterbehandling* fortsätter att användas på andra ställen i miljöbalken och i 10 kap. miljöbalken i dess lydelse före den 1 augusti 2007 vilket fortfarande tillämpas för föroreningsskador som uppkommit före det datumet. I 4 § i det äldre 10 kap. beskrivs efterbehandlingsåtgärder som åtgärder som ”på grund av föroreningar behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön”. Efterbehandlingsåtgärder kan således inkludera både förebyggande och reparativa åtgärder.

Vi har tidigare förklarat begreppet *sanering* i vår rapport 5978 *Att välja efterbehandlingsåtgärd* från september 2009 som ”efterbehandlingsåtgärder som helt eller delvis avlägsnar eller förstör föroreningar inom ett efterbehandlingsobjekt”. Sanering rör sig alltså främst om de faktiska, fysiska åtgärderna såsom t.ex. bortgrävning eller värmebehandling m.m. Denna avgränsning stämmer också väl samman med ordets språkliga betydelse.

Begreppen sanering och efterbehandling använd dock ofta synonymt. I t.ex. LSA används termen sanering i 11 § om rätt till avdrag för skatt på förorenad jord från marksanering, muddermassor från sanering och avfall från sanering av upplag för farligt avfall. I förarbetena till bestämmelsen anges bl.a. att ”saneringen – eller efterbehandlingen – av ett markområde kan innebära att föroreningarna i jorden genom olika åtgärder destrueras eller koncentreras” (prop. 1998/99:84 s. 117).

#### Vad innefattar begreppet utvinning?

Begreppet *utvinning* finns definierat i 2 § förordningen (2013:319) om utvinningsavfall som ”verksamhet som innebär att man bryter, borrar eller spränger i jordskorpan eller på annat sätt lösgör material från jordskorpan i syfte att ta ut en fyndighet eller ämnen eller material från en fyndighet ur jordskorpan”. Denna



definition blir svår att tillämpa vid Landfill Mining eftersom det material man avser att ta ut inte kan sägas sitta fast i jordskorpan och den gör också att avfall från Landfill Mining inte faller under dessa bestämmelser.

Begreppet utvinning används i flera av de prövningspunkter som reglerar utvinningsindustrin t.ex. i 4 kap. och 18 kap. 9 § miljöprövningsförordningen (2013:251) (MPF).

Begreppet utvinning förekommer dock även i t.ex. 19 kap. 2 § punkten p MPF när det gäller utvinning av vegetabilisk olja eller animaliskt fett eller raffinering av vegetabilisk olja. Begreppet utvinning är i det sammanhanget inte sammankopplat med material från jordskorpan utan används mer allmänt i dess språkliga betydelse.

### **Vilka platser omfattas?**

I uppdraget anges *nedlagda avfallsanläggningar* som platsen för Landfill Mining. Landfill är det engelska ordet för *deponi*. Nedan görs en genomgång av hur dessa begrepp används i nuvarande lagstiftning.

#### Vad innefattar begreppet nedlagd avfallsanläggning?

##### AVFALLSANLÄGGNING

Någon legaldefinition på begreppet ”avfallsanläggning” finns inte. Begreppet förekommer dock i lagen (1999:673) om skatt på avfall (LSA). Enligt förarbetena till LSA bör avfallsanläggning ges en relativt vid innebörd och omfatta varje plats där någon form av hantering av avfall sker.<sup>13</sup> För att skatteplikt ska uppkomma krävs dock att verksamheten har viss omfattning (>50 ton/år) och varaktighet (>3 år). Det finns två typer av skattepliktiga avfallsanläggningar, dels konventionella avfallsanläggningar (1 § första stycket LSA), dels anläggningar där huvudsakligen annan verksamhet än avfallshantering bedrivs, s.k. industrianläggningar (1 § andra stycket LSA). Härtill finns det avfallsanläggningar som enligt 3 § är undantagna från skatteplikt, t.ex. utvinningsindustrins avfallsanläggningar.

Begreppet avfallsanläggningar används således i skattelagstiftningen men något liknande samlat begrepp för anläggningar som hanterar avfall finns inte i miljöbalken och den därtill underliggande lagstiftningen. Olika typer av anläggningar träffas därför av olika regler och därutöver finns i vissa fall en gränsdragningsproblematik mot vad som istället utgör förorenad mark (se nedan). Klart är dock att det rör sig om en plats på land där avfall hanteras.

I många bestämmelser i 29 kap i miljöprövningsförordningen (2013:251) (MPF) som reglerar prövningen av avfallshantering används det vidare begreppet *anläggning*. Någon legaldefinition av begreppet anläggning finns inte men begreppets räckvidd har behandlats i praxis. Av praxis framgår att det krävs att

---

<sup>13</sup> Prop. 1998/99:84 s. 26.

någon åtgärd av teknisk natur har vidtagits för att möjliggöra den avsedda verksamheten. Enbart det förhållandet att en verksamhet bedrivits med viss varaktighet kan inte medföra att en anläggning inrättats. Vad som ska anses utgöra en anläggning måste bestämmas med hänsyn till den enskilda verksamhetens art.<sup>14</sup>

Naturvårdsverket föreslår i ett annat regeringsuppdrag<sup>15</sup>, som bl.a. gjort en översyn av 29 kap MPF, att begreppet anläggning inte ska användas för alla verksamhetskoder där. Detta eftersom det kan finnas förfaranden för att behandla avfall som inte kräver åtgärder av teknisk natur. Det finns inte heller något krav i avfallsdirektivet (2008/98/EG) på att det ska vara en anläggning för att tillståndsprövning ska krävas. Av artikel 23 i avfallsdirektivet framgår att alla verksamhetsutövare som har för avsikt att behandla avfall ska inneha ett tillstånd från behörig myndighet.

Begreppet avfallsanläggningar framstår alltså som mycket vitt i detta sammanhang och det torde omfatta mycket av den verksamhet som regleras i 29 kap MPF däribland deponier men även annan verksamhet där avfall hanteras.

### *Deponi*

En delmängd av alla avfallsanläggningar är deponierna. Vad som utgör en deponi finns indirekt definierat i 5 § avfallsförordningen (2011:927) enligt följande.

Med *deponering* avses i denna förordning ett bortskaffande som innebär att avfall läggs på en upplagsplats för avfall (deponi).

Som deponi anses inte en plats eller anläggning där avfall

1. lastas om för att beredas för vidare transport till en annan plats där det ska återvinnas, behandlas eller bortskaffas,
2. lagras innan det återvinns eller behandlas, om lagringen sker för en kortare period än tre år, eller
3. lagras innan det bortskaffas, om lagringen sker för en kortare period än ett år.

Den svenska definitionen kommer från artikel 2.g i direktivet om deponering av avfall (1999/31/EG) som stadgar följande.

*deponi*: upplagsplats för avfall på eller i jorden (det vill säga under mark), inklusive

— interna upplag (det vill säga en deponi där en avfallproducent själv hanterar avfall på produktionsplatsen), samt

---

<sup>14</sup> MÖD 2002:36, MÖD 2004:59, MÖD 2005:37, MÖD 2006:1 och MÖD 2006:60

<sup>15</sup> Naturvårdsverkets skrivelse 2015-06-25 i ärende NV-04449-13 *Redovisning av regeringsuppdrag "Prövning av miljöfarliga verksamheter och krav på bland annat upprättande av miljökonsekvensbeskrivning"* (M2013/1362/R, M2014/1680/R, m.fl.) s. 178-180.

- en permanent plats (det vill säga för mer än ett år) för tillfällig lagring av avfall  
men med uteslutande av
- anläggningar där avfall omlastas för att beredas för vidare transport för återvinning, behandling eller bortskaffande på annan plats, samt
- lagring av avfall innan det återvinns eller behandlas för en period av som regel mindre än tre år, eller
- lagring av avfall innan det bortskaffas för en period av mindre än ett år,

När det gäller deponier kan de delas in i tre kategorier. De som omfattas av förordningen (2001:512) om deponering av avfall (deponeringsförordningen) som genomför direktivet om deponering av avfall (1999/31/EG) i svensk rätt, de som omfattas delvis och de äldre som inte omfattas.

Det finns även avfallsanläggningar som skulle kunna falla under definitionen på deponi men som är undantagna från deponeringsförordningens tillämpningsområde (se 4 § ), däribland utvinningsavfallsanläggningar och anläggningar för radioaktivt avfall vilka omfattas av annan lagstiftning. Utvinningsindustrins avfallshantering och dess avfallsanläggningar regleras t.ex. av förordningen (2013:319) om utvinningsavfall.

#### NÄR ANSES AVFALLSANLÄGGNINGEN SOM NEDLAGD?

När en avfallsanläggning anses som *nedlagd* beror på vilken sorts anläggning det är. Generellt bör gälla att avfall inte längre hanteras där och att någon form av avslutande åtgärder skett.

När det gäller deponier används istället begreppet *avslutad*. En *deponi* som omfattas av deponeringsförordningen anses avslutad när sluttäckningen inspekterats och därefter godkänts av tillsynsmyndigheten (se 32 §).

Deponier där verksamhetsutövaren före den 16 juli 2001 slutat lägga avfall och vidtagit de åtgärder i övrigt som krävts för att avsluta den omfattas inte av deponeringsförordningen. Vägledning om huruvida *äldre deponier* ska anses avslutade finns i Naturvårdsverkets allmänna råd till 38-42 §§ deponeringsförordningen enligt följande. ”En deponi bör anses vara avslutad före den 16 juli 2001 om verksamhetsutövaren före den tidpunkten har vidtagit samtliga åtgärder för avslutning (t.ex. kompaktering, sluttäckning m.m.) som krävts enligt tillstånd eller annat beslut som meddelats före den tidpunkten. Om sådana åtgärder inte krävts och deponering inte skett efter den 15 juli 2001, bör deponin anses vara avslutad.”

Det finns även en tredje kategori deponier som omfattas av de krav som gäller avslutning och efterbehandling i deponeringsförordningen men inte övriga krav.

Dessa lämnade in en avslutningsplan före utgången av 2008. Enligt övergångsbestämmelserna kunde de fortsätta att deponera efter 16 juli 2001 under förutsättning att deponeringen slutade senast den 31 december 2008. Alla dessa deponier är inte sluttäckta ännu och därmed inte avslutade. De är dock att anse som nedlagda.

Efter att en deponi avslutats i enlighet med deponeringsförordningen följer en efterbehandlingsfas då verksamhetsutövaren är ansvarig för att underhålla och övervaka den (33 §). Även äldre avslutade deponier har i praxis ansetts utgöra miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap miljöbalken (s.k. förvaringsfall).<sup>16</sup>

När det gäller utvinningsavfallsanläggningar används istället begreppet *stängd*. I 72 § förordningen (2013:319) om utvinningsavfall anges att en utvinningsavfallsanläggning får anses stängd först när de avhjälpandeåtgärder och övriga åtgärder som behövs för att stänga anläggningen har inspekterats och godkänts av tillsynsmyndigheten.

#### GRÄNSDRAGNINGEN MELLAN EN NEDLAGD AVFALLSANLÄGGNING OCH FÖRORENAD MARK

Gränsdragningen mellan vad som ska anses som s.k. förvaringsfall, dvs. miljöfarlig verksamhet som regleras enligt 9 kap. miljöbalken eller föroreningsfall som regleras av 10 kap. miljöbalken har behandlats av ett flertal domar från Mark- och miljööverdomstolen.<sup>17</sup> Hur myndigheterna idag hanterar Landfill Mining beskrivs utförligare i avsnitt 6.3.2.

Frågan är främst aktuell vid bestämmande av vem som är ansvarig för föroreningen eller avfallet, vem som är tillsynsmyndighet och vilka krav som kan ställas på försiktighetsåtgärder eller efterbehandling. Särskilt när föroreningen eller avfallet är gammalt och ansvarig verksamhetsutövare för den ursprungliga förorenande verksamheten inte längre finns utan förelägganden riktas mot fastighetsägaren eller annan nyare verksamhetsutövare som på något sätt övertagit ansvaret från tidigare verksamhetsutövare.

En exploatör som gräver och schaktar i ett förorenat område på sätt så att föroreningar sprids och frigörs till omgivningen har i doktrinen och praxis betraktats som en verksamhetsutövare och kan därmed bli solidariskt ansvarig för föroreningarna.<sup>18</sup> Högsta domstolen har i ett fall om markexploatering uttalat att den som har bidragit till en föroreningskada eller allvarlig miljöskada är att

---

<sup>16</sup> Se t.ex. MÖD 2015-02-24 M 5022-14 Bergvik Skog Väst AB (NV-06943-14) och not 37.

<sup>17</sup> Se bl.a. MÖD 2008:11, 2009:31, 2010:10, 2010:11, 2010:17 och MÖD 2015-02-24 M 5022-14.

<sup>18</sup> Kommentaren till Miljöbalken, 10:14

betrakta som verksamhetsutövare enligt 10 kap. 2 § MB, även om åtgärderna vidtas för att den samlade belastningen på miljön i förlängningen ska minska.<sup>19</sup>

Den som påbörjar Landfill Mining riskerar således att i likhet med en exploatör träda in i den krets av ansvariga verksamhetsutövare som finns för området. Eftersom ansvaret är solidariskt kan myndigheterna välja att rikta eventuella krav på utredningar och avhjälpande mot den som bedriver Landfill Mining. Denne kan därefter föra regresstalan mot övriga verksamhetsutövare. Denna risk torde gå att hantera avtalsrättsligt mellan tidigare verksamhetsutövare, fastighetsägare och den som vill utföra Landfill Mining. Risken finns dock att någon av avtalsparterna går i konkurs och eftersom det offentlighetsrättsliga ansvaret inte går att avtala bort riskerar den som vill utföra Landfill Mining att drabbas av den tidigare miljöskulden.

### **Begreppsanvändning i detta uppdrag**

#### Utgrävning av avfall för återvinning” eller ”deponiåtervinning”

Mot bakgrund av redogörelsen ovan om hur de olika begreppen i uppdragsbeskrivningen används idag i gällande rätt föreslår Naturvårdsverket att beskrivningen ”*utgrävning av avfall för återvinning*” eller ”*deponiåtervinning*” används fortsättningsvis.

Begreppet återvinning passar enligt vår mening bättre än utvinning för att beskriva de aktiviteter som deponiåtervinning innefattar och den behandling av avfallet som sker. Genom att inte använda begreppet utvinning så riskerar vi inte heller att felaktigt leda någon mot förordningen (2013:319) om utvinningsavfall när det gäller hanteringen av restavfallet från deponiåtervinning.

#### Platsen är inte avgörande

Platsen för utgrävningen behöver inte vara avgörande för att verksamheten ska anses vara deponiåtervinning. Klart är dock att det ska vara en plats på land där avfall har hanterats. Platsen har istället främst betydelse för vilka befintliga bestämmelser, däribland skattskyldighet, och eventuella tillståndsvillkor man har att förhålla sig till.

#### Avfallshantering har upphört

Uppdraget omfattar *nedlagda avfallsanläggningar* och vi har därför begränsat oss till att beskriva vad som gäller vid sådana anläggningar där avfallshantering upphört. När det gäller deponier omfattas de som avslutats och de där deponeringen upphörde senast den 31 december 2008 och som omfattas av en avslutningsplan. Av utvinningsavfallsanläggningarna omfattas de som stängts.

---

<sup>19</sup> Se NJA 2012 s. 125

För avfallsanläggningar där verksamhet fortfarande pågår får verksamhetsutövaren göra en bedömning utifrån gällande rätt om ”utgrävning av avfall för återvinning/deponiåtervinning” ryms inom gällande tillstånd eller om ändringsanmälan, ändringstillstånd eller nytt tillstånd behöver sökas.

## Bilaga 2 Samrådsaktörer

### Möten

Inbjudna	Deltagit på möten
Avfall Sverige	Klas Svensson
Återvinningsindustrierna	Viveke Idh
Jernkontoret	Eva Blixt
Swemin	Kerstin Brinnen
IKEM	Anders Normann
Skogsindustrierna	-
Svenskt Näringsliv	-
Stena Metall AB	Hitomi Lorentsson Jessika Lind Petrén
Ragn-Sells AB	Anders Kihl Jonas Roupé
RGS90 Sverige AB	Jonny Bergman
SAKAB	-
SKL	-
SGI	Peter Flyhammar
Linköpings Universitet, Industriell miljöteknik	Nils Johansson Niclas Svensson Per Frändegård
KTH, Avdelningen för Miljöstrategisk analys	-
Chalmers Institutionen för Energi och Miljö	-

### Om förslag till eventuell ny prövningspunkt

Utskickat till	Svarat
Avfall Sverige	X
Återvinningsindustrierna	-
Jernkontoret	X
SweMin	X
IKEM	X
Skogsindustrierna	X
Svenskt Näringsliv	-
Stena Metall AB	X
Ragn-Sells AB	X
RGS90 Sverige AB	X
SKL	X
SGI	X
Linköpings Universitet, Industriell miljöteknik	X
Länsstyrelsernas avfallsnätverk	X

# Bilaga 3 Förslag till ny prövningspunkt utskickat för synpunkter

PM

2015-09-04

Ärendenr:

NV-00308-15

## Utkast till preliminärt förslag om införande av obligatorisk tillståndsplikt för deponiåtervinning för synpunkter

### **Författningsförslag**

Förslag till tillägg i 29 kap miljöprövningsförordningen (2013:251) (MPF).

*XX § Tillståndsplikt A och verksamhetskod XX.XXX gäller för uppgrävning av avfall för återvinning, från en deponi som inte längre är i drift, om*

- 1. den uppgrävda mängden av annat avfall än inert eller farligt avfall är större än 25 000 ton per kalenderår, eller*
- 2. den uppgrävda mängden av farligt avfall är större än 5000 ton per kalenderår.*

*YY § Tillståndsplikt B och verksamhetskod YY.YYY gäller för uppgrävning av avfall för återvinning, från en deponi som inte längre är i drift, om verksamheten inte omfattas av tillståndspliktig enligt XX §.*

Förslag till tillägg till bilagan till förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT).

*XX.XXX För en verksamhet som är tillståndspliktig enligt 29 kap. XX § miljöprövningsförordningen (verksamhetskod XX.XXX) är beloppet X kronor (L) eller X kronor (K).*

*YY.YYY För en verksamhet som är tillståndspliktig enligt 29 kap. YY § miljöprövningsförordningen (verksamhetskod YY.YYY) är beloppet X kronor (L) eller X kronor (K).*

### **Skäl till förslaget**

Utgrävning av avfall för återvinning eller deponiåtervinning faller under definitionen av miljöfarlig verksamhet i 9 kap 1 § miljöbalken (MB) bl.a. eftersom det är en markanvändning som innebär en risk för spridning av föroreningar (se t.ex. prop. 1997/98:45 II s. 107). Regeringen får enligt 6 § samma kapitel meddela föreskrifter om att det ska vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts driva viss miljöfarlig verksamhet. Sådan tillstånds- och anmälningsplikt har införts



genom förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) och MPF. Idag finns inga bestämmelser om prövning av deponiåtervinning i dessa förordningar eller MB.

Naturvårdsverket bedömer att det kan vara miljömässigt motiverat att föreskriva om tillståndsplikt för deponiåtervinning i 29 kap i MPF bl.a. eftersom det rör sig om en potentiellt, lokalt mycket miljöpåverkande verksamhet. Nedan redogörs för de positiva och negativa konsekvenser av tillståndsplikten som vi hittills identifierat och vägt in i vår bedömning.

Fördelarna med att det införs provningspunkter för deponiåtervinning är att provningen torde bli mer likformig och sökanden därmed kan känna en större säkerhet i vilka krav som kommer att ställas från myndigheternas sida och hur provningen kommer att gå till. Detta torde därför minska ett av de hinder som identifierats under utredningen. Nya provningspunkter torde även innebära en mer omfattande prövning och ett högre miljöskydd. Genom att göra deponiåtervinning tillståndspliktigt skulle även avfallsdirektivets krav på tillstånd vid hantering av avfall uppfyllas.

En konsekvens av att föreslå en ny provningspunkt med tillståndsplikt är att kravet i 6 kap. MB på att upprätta en MKB blir tillämpligt och därmed tydligt och förutsebart. Detta är en fördel ur miljösynpunkt och för en likformig prövning över landet men kan också ses som en betungande konsekvens för sökanden.

Huruvida deponiåtervinning ska anses utgöra betydande miljöpåverkan bör lämnas till länsstyrelsen att avgöra från fall till fall enligt 6 kap 5 § andra stycket MB och 3 § MKB-förordningen. Vanligtvis bör denna bedömning leda till ett beslut om att verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan men det kan finnas exempel på när så inte är fallet, t.ex. vid återvinning av tegel från en nedlagd inert deponi som inte har någon omfattande sluttäckning. Naturvårdsverket finner det därför inte motiverat att föreslå att deponiåtervinning ska finnas med i uppräkningslistan i 3 § första stycket första punkten MKB-förordningen över verksamheter som alltid antas medföra betydande miljöpåverkan.

Nackdelar med att tillståndsplikt införs för deponiåtervinning skulle kunna vara att en mer formaliserad prövning eventuellt tar längre tid. Detta är dock inte säkert eftersom dagens osäkerhet om hur verksamheten ska prövas också kan göra att handläggningen går långsamt. Tillståndsprövning medför även kostnader för sökanden och det allmänna. Det allmännas kostnad ska dock så långt möjligt täckas av en avgift för prövning och tillsyn som tas in av verksamhetsutövaren genom bestämmelser i FAPT. Ytterligare en nackdel är att om tillståndsplikt införs kan inte längre myndigheterna välja sätt att hantera deponiåtervinning på så som kan ske idag när de kan välja mellan att hantera det som t.ex. ett efterbehandlingsprojekt, som en ändring av ett befintligt tillstånd eller genom att förelägga om skyldighet att söka tillstånd. Verksamheter som idag inte upplever något problem med avsaknaden av provningspunkter för utgrävning av avfall för återvinning skulle även de omfattas av en allmänt skriven provningspunkt och skulle då också tvingas söka tillstånd för verksamhet som i nuläget i vissa fall kan bedrivas efter en anmälan.

Naturvårdsverket har tidigare tagit fram kriterier för tillståndsplikt i en översyn av FMH som redovisades 2004 i avsnitt 4 i rapport 5353 *Pröva eller inte pröva?* Utgångspunkten i den rapporten var att minska antalet tillståndspliktiga verksamheter. Kriterierna utgick från de av Riksdagen antagna

miljökvalitetsmålen. Vi kan konstatera att deponiåtervinning har störst betydelse för målen *Begränsad klimatpåverkan, Giftfri miljö* och *God bebyggd miljö*. Minskad påverkan på människors hälsa och miljön som ett resultat av deponiåtervinning erhålls dock framförallt på lång sikt. På kort sikt innebär deponiåtervinning ett antal risker som kan påverka samma miljökvalitetsmål i negativ riktning och som måste hanteras för att säkerställa erforderligt skydd för människors hälsa och miljön.

Vi har vid framtagandet av författningsförslagen utgått från mängden utgrävt avfall, avfallens karaktär och befintliga punkter för avfallshantering i 29 kap. MPF. Detta tillsammans med verksamhetens karaktär och kravet på tillstånd för hantering av avfall som följer av avfallsdirektivet har lett till att vi endast föreslår provningspunkter på A- och B-nivå dvs. tillståndsplikt och inte någon anmälningspliktig C-nivå.

Enligt 2 kap 1 § 1 p förordning (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT) ska en provnings- och tillsynsavgift betalas av den som driver eller har tillstånd till en verksamhet som är tillståndspliktig enligt MPF. För varje verksamhetskod anges en provnings- och tillsynsavgift med ett belopp i bilagan. Naturvårdsverket föreslår därför även tillägg till denna bilaga med avgifter för nu föreslagna provningspunkter.

Vid bestämmande av avgiften utgår vi från att full kostnadstäckning ska uppnås. Vi kommer att uppskatta mängden arbete som provningen och tillsynen kommer att innebära för provnings- och tillsynsmyndigheten och räkna om det till en årlig avgift.

