

Regeringens proposition

1998/99:84

Lag om skatt på avfall

Prop.
1998/99:84

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 8 april 1999

Göran Persson

Erik Åsbrink
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att en lag införs om skatt på avfall som deponeras. Avsikten är att avfallsskatten skall öka de ekonomiska incitamenten att behandla avfall på ett från miljö- och naturressurssynpunkt bättre sätt. Skatten skall omfatta såväl konventionellt avfall som industrins branschspecifika avfall och tas ut med 250 kr per ton. Skattefrihet medges för vissa avfallsslag för vilka det under överskådlig tid inte finns några miljömässigt acceptabla alternativ till deponering och möjligheterna att minska avfallsmängderna genom processförändringar, val av råvara etc. är avsevärt begränsade.

Lagen om skatt på avfall föreslås träda i kraft den 1 januari 2000.

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext.....	6
2.1	Förslag till lag om skatt på avfall	6
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter	9
3	Ärendet och dess beredning.....	12
4	Bakgrund	13
4.1	Avfallet och miljöpolitiken	13
4.2	Avfallshanteringen i dag	16
4.3	Miljöskyddslagstiftning.....	16
4.3.1	Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	16
4.3.2	Avfall och producentansvar	17
4.4	Avfallet inom EU	17
4.5	Andra styrmedel för minskad deponering av avfall.....	18
4.5.1	Producentansvar.....	18
4.5.2	Naturgrusskatt.....	18
4.5.3	Hantering av uttjänta varor	19
4.5.4	Allmänna råd för deponering	19
4.5.5	Avfallsplanering.....	20
4.5.6	Kommunalt Agenda 21-arbete.....	20
4.5.7	Behandlingsavgifter	20
4.5.8	Renhållningstaxor	21
4.5.9	Industrins miljöpolicy	21
4.6	Avfallsskatt i andra EU-länder	22
5	Behovet av en avfallsskatt	22
6	Skattepliktig anläggning och skattskyldig	24
6.1	Skattepliktig anläggning.....	24
6.2	Skattskyldig.....	33
7	Förfarandet vid beskattning	33
7.1	Netto- eller slutdeponimetod.....	33
7.2	Avdrag för sådant som förs ut från anläggningen	37
7.2.1	Inledning	37
7.2.2	Lak- och reningsvatten.....	38
7.2.3	Gas som bildats vid nedbrytning av organiskt avfall (deponigas).....	39
7.3	Redovisningsperiod m.m.....	40
8	Skattenivå och fastställande av skatten.....	42
9	Allmänna utgångspunkter för skattefrihet	44
10	Skattebefrielse för vissa anläggningar och behandlingsmetoder m.m.	47
10.1	Anläggningar där deponering sker uteslutande av vissa avfallsslag.....	47
10.2	Material för driften av avfallsanläggningen	53

10.3	Vissa behandlingsformer.....	53
11	Skattebefrielse för konstruktionsarbeten m.m.	56
12	Skattebefrielse för vissa konventionella avfall m.m.	59
12.1	Inledning	59
12.2	Sanering av mark- och vattenområden.....	59
12.2.1	Förorenad jord från marksanering	59
12.2.2	Muddermassor	61
12.2.3	Omdeponering av avfall från sanering av upplag för farligt avfall	61
12.3	Vissa fall av vattenrening	62
12.3.1	Slam från behandling av lakvatten från anläggning där gips deponeras.....	62
12.3.2	Avfall från rening av kommunalt avlopps-vatten som förorenats på grund av verksam- het vid Falu koppargruva	63
12.4	Asbesthaltigt avfall.....	65
12.5	Bygg- och rivningsavfall	65
12.6	Kommunalt avloppsslam.....	65
12.7	Avfall från energiutvinning	67
12.7.1	Biobränsleaska	67
12.7.2	Övrigt avfall från energiutvinning.....	68
13	Skattebefrielse för vissa branschspecifika avfall	69
13.1	Inledning	69
13.2	Avfall från gruvor och mineralutvinning.....	69
13.3	Avfall från trävaruindustrin.....	70
13.4	Avfall från massa- och pappersindustrin.....	71
13.4.1	Generell skattebefrielse för avfall från massa- och pappersindustrin	71
13.4.2	Grönlutslam	71
13.4.3	Avfall från upparbetning av returpapper.....	72
13.5	Askor från eldning av avsvärtnings slam	73
13.6	Avfall från kemisk industri.....	74
13.6.1	Slam från framställning av dikalciumfosfat, kalciumklorid och natriumfosfat.....	74
13.6.2	Kalciumfluoridslam från framställning av aluminiumfluorid	75
13.6.3	Gipsslam från framställning av uppkolningsmedel.....	76
13.6.4	Elfilterstoft och andra rester från fram- ställning av kalciumkarbid m.m.....	76
13.7	Avfall från järn-, stål- och metallindustrin	78
13.7.1	Inledning	78
13.7.2	Slagger från metallurgiska processer	78
13.7.3	Stoft och slam från rening av gaser från framställning av råjärn och råstål.....	83
13.7.4	Oljehaltigt glödska-slamm.....	86
13.7.5	Metallhydroxidslam	87

13.7.6	Stoft och slam från rening av rökgaser och processvatten vid framställning av koppar, zink och bly.....	88
13.7.7	Katodrester och annat avfall från framställning av aluminium	89
13.7.8	Stoft och slam från rening av rökgaser från framställning av ferrolegeringar.....	91
13.8	Avfall från verkstadsindustrin	92
13.9	Avfall från tillverkning av stenull	94
13.10	Avfall från glasåtervinning.....	95
13.11	Avfall från fragmenteringsindustrin	96
14	Konsekvenserna av en avfallskatt.....	97
14.1	Konsekvenser av en skatt på konventionellt avfall	97
14.1.1	Inledning	97
14.1.2	Total avfallsmängd.....	97
14.1.3	Materialåtervinning.....	97
14.1.4	Biologisk behandling och energiutvinning	97
14.1.5	Avfallsförbränning och energiutvinning	97
14.1.6	Effekt på deponerad avfallsmängd.....	98
14.1.7	Effekt på antalet avfallsupplag.....	98
14.1.8	Transporter.....	99
14.1.9	Ökade deponikostnader	99
14.1.10	Konsekvenser för hushållen m.fl.	100
14.2	Konsekvenser av en skatt på branschspecifikt avfall	100
14.2.1	Inledning	100
14.2.2	Effekt på deponerad avfallsmängd.....	100
14.2.3	Industrins kostnadsökning på grund av skatten.....	100
14.3	Kostnader för administration och kontroll av skatten	101
14.4	Illegal deponering	101
14.5	Förslagets offentlig-finansiella effekter	102
15	Ikraftträdande m.m.	103
16	Författningskommentar.....	104
16.1	Förslaget till lag om skatt på avfall	104
16.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:151) om punktsskatter och prisregleringsavgifter.....	120
Bilaga 1	Förteckning över remissinstanser m.fl.....	121
Bilaga 2	Lagrådsremissens lagförslag.....	122
Bilaga 3	Lagrådets yttrande.....	125
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 april 1999	128

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1998/99:84

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om skatt på avfall,
2. lag om ändring i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om skatt på avfall

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Skatt (avfallsskatt) skall betalas till staten enligt denna lag 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.

Avfallsskatt skall också betalas för avfall som uppkommer inom en anläggning där det huvudsakligen bedrivs annan verksamhet än avfallshandtering, 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.

2 § Med avfall jämställs annat material som förs in till en avfallsanläggning som avses i 1 § första stycket.

3 § Bestämmelserna i 1 § gäller dock inte för anläggningar där deponering eller förvaring sker uteslutande av

1. ett eller flera av följande avfallsslag, nämligen
 - a) jord, grus, lera, skiffer, kalkstoft, kalksten eller annan sten,
 - b) bergrester från gruvindustriell verksamhet,
 - c) avfallssand från gruvindustriell verksamhet och avfall från vattenrening vid sådan verksamhet samt järnhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspellet, eller
2. radioaktivt avfall.

I fråga om avfall från vattenrening vid gruvindustriell verksamhet och järnhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspellet gäller första stycket 1 endast under förutsättning att deponering eller förvaring sker tillsammans med avfallssand från gruvindustriell verksamhet.

Skattebelopp m.m.

4 § Avfallsskatt skall betalas med 250 kronor per ton avfall.

5 § Avfallsskatt skall bestämmas på grundval av vägning.

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

6 § Avfallsskatt skall inte betalas för

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

2. avfall som är avsett att inom en anläggning behandlas genom

a) kompostering eller reaktorbaserad rötning,

b) förbränning,

c) användning för tillverkning av fast lagringsbart bränsle.

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

Vem som är skattskyldig

7 § Skyldig att betala avfallsskatt är den som bedriver verksamheten på anläggningen.

Den som är skattskyldig skall vara registrerad hos beskattningsmyndigheten.

Skattskyldighetens inträde

8 § Skyldigheten att betala avfallsskatt inträder i fall som avses i

1. 1 § första stycket när avfall förs in till anläggningen,

2. 1 § andra stycket när avfall uppkommer och i

3. 6 § andra stycket när behandlingen har slutförts.

Förfarandet

9 § Bestämmelserna i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter om förfarandet vid beskattningen gäller för avfallsskatt. Redovisningsperioden för avfallsskatt är dock kalenderkvartal.

Avdrag i deklaration

10 § I en deklaration som avser avfallsskatt får avdrag göras för skatt på

1. avfall som

a) förts ut från anläggningen, dock inte lak- och reningsvatten och inte heller gas som har bildats vid nedbrytning av organiskt avfall,

b) använts för driften av anläggningen,

c) använts för konstruktionsarbeten inom anläggningen eller för att där åstadkomma en miljösäker deponering eller förvaring,

2. förorenad jord från marksanering,

3. muddermassor från sanering och fördjupning av vattenområden,

4. avfall från sanering av upplag för farligt avfall,

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

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

7. asbesthaltigt avfall,
 8. fluor- och svavelhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspellets,
 9. grönlutslam från kausticeringsprocesser,
 10. returfiberavfall och avsvärtningslam från upparbetning av returpapper samt askor från eldning av avsvärtningslam,
 11. slam från framställning av dikalciumfosfat, kalciumklorid och natriumfosfat,
 12. kalciumfluoridslam från framställning av aluminiumfluorid,
 13. gipsslam från framställning av uppkolningsmedel,
 14. elfilterstoft från framställning av kalciumkarbid,
 15. slagger från metallurgiska processer,
 16. stoft och slam från rening av gaser från framställning av råstål och råjärn,
 17. oljehaltigt glödskalsslam,
 18. metallhydroxidslam,
 19. stoft och slam från rening av rökgaser och processvatten vid framställning av koppar, zink och bly,
 20. katodrester, elektrofilterstoft, blästerstoft och kolavfall från framställning av aluminium,
 21. stoft och slam från rening av rökgaser från framställning av ferrolegeringar,
 22. gjuterisand,
 23. avfall från rensprocessen vid upparbetning av återvunnet glas.
- Avdrag enligt första stycket 1 c får dock inte göras för skatt på avfall som använts för mellantäckning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter

Prop. 1998/99:84

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 1 § och 2 kap. 3 § lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹

Denna lag gäller för skatter och avgifter som tas ut enligt

1. lagen (1928:376) om skatt på lotterivinster, lagen (1941:251) om särskild varuskatt, lagen (1957:262) om allmän energiskatt, lagen (1961:372) om bensinskatt, lagen (1961:394) om tobaksskatt, lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam, lagen (1972:820) om skatt på spel, lagen (1973:37) om avgift på vissa dryckesförpackningar, lagen (1973:1216) om särskild skatt för oljeprodukter och kol, bilskrotningenslagen (1975:343), lagen (1977:306) om dryckesskatt, lagen (1978:69) om försäljningsskatt på motorfordon, lagen (1978:144) om skatt på vissa resor, lagen (1982:691) om skatt på vissa kassetband, lagen (1982:1200) om skatt på videobandspelare, lagen (1982:1201) om skatt på viss elektrisk kraft, lagen (1983:1053) om skatt på omsättning av vissa värdepapper, lagen (1983:1104) om särskild skatt för elektrisk kraft från kärnkraftverk, lagen (1984:351) om totalisatorskatt, lagen (1984:355) om skatt på vissa dryckesförpackningar, lagen (1984:405) om stämpelskatt på aktier, lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel, lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel, lagen (1988:1567) om miljöskatt på inrikes flygtrafik, lagen

1. lagen (1928:376) om skatt på lotterivinster, lagen (1941:251) om särskild varuskatt, lagen (1957:262) om allmän energiskatt, lagen (1961:372) om bensinskatt, lagen (1961:394) om tobaksskatt, lagen 1972:266) om skatt på annonser och reklam, lagen (1972:820) om skatt på spel, lagen (1973:37) om avgift på vissa dryckesförpackningar, lagen (1973:1216) om särskild skatt för oljeprodukter och kol, bilskrotningenslagen (1975:343), lagen (1977:306) om dryckesskatt, lagen (1978:69) om försäljningsskatt på motorfordon, lagen (1978:144) om skatt på vissa resor, lagen (1982:691) om skatt på vissa kassetband, lagen (1982:1200) om skatt på videobandspelare, lagen (1982:1201) om skatt på viss elektrisk kraft, lagen (1983:1053) om skatt på omsättning av vissa värdepapper, lagen (1983:1104) om särskild skatt för elektrisk kraft från kärnkraftverk, lagen (1984:351) om totalisatorskatt, lagen (1984:355) om skatt på vissa dryckesförpackningar, lagen (1984:405) om stämpelskatt på aktier, lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel, lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel, lagen (1988:1567) om miljöskatt på inrikes flygtrafik, lagen

¹ Senaste lydelse 1995:1668

(1990:582) om koldioxidskatt, lagen (1990:587) om svavelskatt, 2 § första stycket 6 lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel, lagen (1990:662) om skatt på vissa premiebetalningar, lagen (1990:1087) om lagerskatt på vissa oljeprodukter, lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m., lagen (1991:1482) om lotteriskatt, lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m., lagen (1992:1479) om lagerskatt på viss bensin, lagen (1992:1438) om dieseloljeskatt och användning av vissa oljeprodukter, lagen (1992:1439) om lagerskatt på dieselolja, lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt, lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen (1995:1132) om lagerskatt på dieselolja för förbrukning i vissa motordrivna fordon, lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus.

(1990:582) om koldioxidskatt, lagen (1990:587) om svavelskatt, 2 § första stycket 6 lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel, lagen (1990:662) om skatt på vissa premiebetalningar, lagen (1990:1087) om lagerskatt på vissa oljeprodukter, lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m., lagen (1991:1482) om lotteriskatt, lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m., lagen (1992:1479) om lagerskatt på viss bensin, lagen (1992:1438) om dieseloljeskatt och användning av vissa oljeprodukter, lagen (1992:1439) om lagerskatt på dieselolja, lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt, lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen (1995:1132) om lagerskatt på dieselolja för förbrukning i vissa motordrivna fordon, lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus, *lagen (1999:000) om skatt på avfall.*

2. lagen (1967:340) om prisreglering på jordbrukets område, lagen (1974:226) om prisreglering på fiskets område, lagen (1990:615) om avgifter på vissa jordbruksprodukter m.m., lagen (1990:616) om införande av lagen (1990:615) om avgifter på vissa jordbruksprodukter m.m., lagen (1994:1704) om lageravgift på vissa jordbruksprodukter, lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium.

Har i författning som anges i första stycket eller i författning som utfärdats med stöd av sådan författning lämnats bestämmelse som avviker från denna lag gäller dock den bestämmelsen.

2 kap.

3 §²

För skatt enligt författningarna i 1 kap. 1 § första stycket 1 är kalendermånad redovisningsperiod. Särskilda bestämmelser gäller i fråga om skatt enligt lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam, lagen (1972:820) om skatt på spel, lagen (1982:691) om

För skatt enligt författningarna i 1 kap. 1 § första stycket 1 är kalendermånad redovisningsperiod. Särskilda bestämmelser gäller i fråga om skatt enligt lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam, lagen (1972:820) om skatt på spel, lagen (1982:691) om

² Senaste lydelse 1993:853

skatt på vissa kassetband, lagen (1983:1053) om skatt på omsättning av vissa värdepapper, lagen (1990:662) om skatt på vissa premiebetalningar *och* lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel.

skatt på vissa kassetband, lagen (1983:1053) om skatt på omsättning av vissa värdepapper, lagen (1990:662) om skatt på vissa premiebetalningar, lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel *och lagen (1999:000) om skatt på avfall.*

För avgifter enligt författningarna i 1 kap. 1 § första stycket 2 är kalendermånad redovisningsperiod om Jordbruksverket eller Fiskeriverket inte föreskriver något annat.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för sådana skattskyldiga som kan beräknas redovisa skatt med låga belopp medge att redovisningsperioden tills vidare skall vara ett halvt eller ett helt beskattningsår. Riksskatteverket, Jordbruksverket eller Fiskeriverket får meddela föreskrifter om redovisningsperiod för fall då den skattskyldige har försatts i konkurs.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

I juli 1993 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att utreda vissa frågor om beskattning m.m. av avfall. Utredaren (Avfallsskatteutredningen) lämnade olika förslag till utformning av en avfallsskatt i sitt betänkande *Avfallsfri framtid* (SOU 1994:114). Vid remissbehandlingen av betänkandet framhöll remissinstanserna genomgående att det i utredningen saknades en bedömning av vilka samhällsekonomiska och företagsökonomiska konsekvenser som utredningens förslag skulle få.

Med anledning av vad som framkommit under remissbehandlingen tillkallades i mars 1995 en särskild utredare (Fi 1995:07, Deponiskatteutredningen) med uppdrag att ta fram ett förslag till en skatt som syftar till att minska mängden avfall som deponeras och att allsidigt utreda konsekvenserna av att införa en sådan skatt. Utredningen överlämnade i oktober 1996 betänkandet *Skatt på avfall* (SOU 1996:139).

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över de remissinstanser som har yttrat sig över betänkandet finns i *bilaga 1*. En sammanställning över remissytranden finns tillgänglig i Finansdepartementet, dnr Fi96/4138. Efter det att regeringen beslutat om lagrådsremiss om avfallsskatt inkom yttranden från ytterligare organisations och företag. Även dessa finns angivna i *bilaga 1*.

I betänkandet *Skatt på avfall* har Deponiskatteutredningen lämnat förslag om en skatt på avfall som deponeras. Regeringen avser nu att ta upp utredningens förslag.

Förutom avfallsskatteförslag lämnade Avfallsskatteutredningen också andra förslag på avfallsområdet. Det gällde upprättande av en resurssparkommitté, införande av en kretsloppsgaranti, introducerande av en miljövarudeklarationsplikt samt ett förslag till samråd rörande differentierade taxor. Regeringen finner inte skäl att gå vidare med dessa förslag. Syftet med förslagen har av regeringen hanterats genom åtgärder som framgår av regeringens proposition *Hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle – ett ansvar för alla*, (prop. 1996/97:172, bet. 1997/98:JoU7, rskr 1997/98:55) som har antagits av riksdagen under hösten 1997.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 5 juni 1997 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 2*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 3*. Regeringen har i propositionen i allt väsentligt följt Lagrådets förslag. Dessutom har vissa smärre redaktionella ändringar gjorts i lagtexten.

I förhållande till lagrådsremissen föreslås nu skattebefrielse för ytterligare fyra avfallsslag. Dessutom undantas uttryckligen fyra behandlingsformer. Dessa ändringar är av sådan lagtekniskt enkel beskaffenhet att ett nytt hörande av Lagrådet skulle sakna betydelse.

I lagen föreslås ett antal fall av skattebefrielse som i huvudsak gäller s.k. branschspecifika industriavfall. Sådana skattebefrielser kan betraktas som statsstöd enligt EG:s konkurrensregler. Enligt artikel 93.3 i EG-fördraget är medlemsstaterna skyldiga att i förväg anmäla sådant som kan betraktas som statsstöd till kommissionen. Det ankommer på kommissionen att granska sådana åtgärder, i syfte att utröna i vad mån åtgärden på grund av konkurrenssnedvridning är oförenlig med den gemensamma marknaden. Mot den bakgrunden gjordes en anmälan till kommissionen den 5 maj 1998.

Sedan kommissionen i december 1998 informerat om att en separat anmälan enligt Kol- och stålfördraget var nödvändig, gjordes en sådan anmälan den 21 december 1998.

Den 26 mars 1999 erhöll regeringen ett formellt beslut om godkännande av förslaget enligt artikel 92 i EG-fördraget. Beslutet är daterat den 24 mars 1999. Vad gäller anmälan enligt Kol- och stålfördraget har ännu inte något beslut fattats av kommissionen. Enligt underhandskontakter med företrädare för kommissionen är dock ärendet i princip färdigbehandlat och kommissionen väntas fatta beslut under våren 1999. Regeringens bedömning är att kommissionen även kommer att godkänna förslaget enligt Kol- och stålfördraget och att ett sådant beslut kommer att finnas tillgängligt i sådan tid att riksdagen kan beakta det vid sin behandling av propositionen under riksmötet 1998/99.

Som framgått anmäldes lagförslaget till kommissionen enligt artikel 93.3 i EG-fördraget först ca ett år efter att förslaget granskats av Lagrådet. Skälet till tidsutdräkten var att det efter det att Lagrådet lämnat sitt yttrande inkom ytterligare yrkanden om befrielse från skatt från ett antal berörda. Först sedan dessa yrkanden beretts inom Regeringskansliet kunde förslaget anmälas till kommissionen.

Under framtagande av anmälan till kommissionen framkom ytterligare detaljer rörande olika branschspecifika avfallsslag. En del av dessa har inarbetats i propositionstexten men för en fullständig redogörelse hänvisas till skrivelser i ärendet om anmälan till kommissionen enligt statsstödsreglerna. Anmälan finns tillgänglig i Näringsdepartementet, dnr EUN98/1434.

4 Bakgrund

4.1 Avfallet och miljöpolitiken

Moderna avfallshanteringsfrågor, som t.ex. att minska uppkomsten av avfall och om återvinning och producentansvar, har diskuterats sedan regeringens proposition (prop. 1975:32) om återvinning och omhändertagande av avfall. I propositionen uttalades bl.a. följande. ”Kravet på en rättvisare fördelning, internationellt och nationellt, av jordens tillgångar skärper behovet av att hushålla med begränsade resurser och i det perspektivet är det nödvändigt att på olika områden hejda slöseri med råvaror

och på nytt ta tillvara det som en gång använts. Produktionsmetoder måste utvecklas från utgångspunkten sparsamhet med råvaror och återvinning av material. Avfall har i alltför stor utsträckning betraktats som en oanvändbar restprodukt och använda varor som slutligt förbrukade. Avfallet har därför i stor omfattning fått belasta miljön. Det synsättet måste ändras. Avfall är en resurs som i största möjliga utsträckning skall användas på nytt. Återanvändning måste vara en ledande princip vid omhändertagande och behandling av avfall. Ansvar för att det avfall som uppkommer vid produktionen kan tas om hand på ett från miljö- och resurssynpunkt riktigt sätt bör i första hand åvila producenten”.

I nästföljande proposition som i ett större sammanhang behandlar avfall (prop. 1989/90:100, bil 16) slogs fast att avfallet utgjorde en allt större belastning för miljön och att många problem skapas redan när en vara tillverkas. Vidare uttalades att de stora volymerna avfall i sig utgör ett problem för miljö och resurshushållning och att återanvändning och återvinning av material måste öka. För det avfall som slutligt behöver omhändertas måste teknik och system för miljöriktig hantering och slutbehandling utvecklas.

I propositionen 1992/93:180 om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling angavs vägen mot en effektivare resurshushållning. Riktlinjerna byggde dels på de mål för en hållbar samhällsutveckling som antogs vid FN:s Riokonferens 1992, dels på handlingsprogrammet Agenda 21. Ett kretsloppsanpassat samhälle skall skapas genom övergång till förnyelsebara resurser, energisnåla processer, återvinning etc. Övergången skall göras möjlig bl.a. genom att ekonomiska styrmedel utvecklas och att miljökrav ställs vid offentlig upphandling. Källsortering framhålls i propositionen som ett viktigt medel för att kunna ta hand om avfall på ett riktigt sätt så att förbränning och deponering upphör av osorterat avfall. Deponering av avfall och material som kan nyttiggöras är ett slöseri med naturresurser som i längden inte är hållbart och acceptabelt. I stället för att deponeras skall avfall och material så långt som möjligt behandlas med hänsyn till sina egenskaper och på ett sätt som inte stör eller skadar miljön. Omhändertagandet skall ske på ett sätt som gör det lättare att utvinna material och energi samt närings- och mullämnen. Avfall till förbränning och deponering skall vara sorterat. Framtidens avfallshantering skall inte bindas vid en enda teknisk lösning.

I regeringens skrivelse 1994/95:120, Miljön – Vårt gemensamma ansvar, framhålls bl.a. att producentansvaret är ett viktigt styrmedel för att minska avfallsmängderna och behovet av deponering. Möjligheterna att genom ekonomiska styrmedel skapa bättre förutsättningar för ökad resurshushållning och minskad belastning på miljön skall övervägas. I skrivelsen framhålls också vikten av att öka sorteringen av avfallet i olika materialspecifika fraktioner. Härigenom skapas bättre förutsättningar för ett slutligt omhändertagande av avfall och restprodukter, som innebär bl.a. resursbesparing och bättre hantering från miljösynpunkt. Avfall och restprodukter från industri och hushåll bör i än högre grad nyttiggöras som insatsprodukter vid tillverkning av nya varor och produkter. Energiutvinning bör ske för vissa avfallslag. Det framhålls slutligen att deponering av återvinningsbart avfall inte är förenligt med principerna för ett krets-

loppssamhälle och att mängderna avfall avsevärt bör minska jämfört med dagens situation.

I regeringens skrivelse 1996/97:50, På väg mot ett ekologiskt hållbart samhälle, poängteras näringslivets avgörande roll i utvecklingen mot ett hållbart samhälle genom möjligheterna att kretsloppsanpassa produktionsprocesserna, utveckla nya miljöanpassade produkter, minska mängden avfall och reducera avfallets farlighet.

I regeringens proposition 1996/97:172, Hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle – ett ansvar för alla, lämnar regeringen förslag och åtgärder inom avfallsområdet som innebär genomgripande förändringar mot en ökad resurshushållning och en mer miljöanpassad avfallshantering. Propositionen är behandlad av riksdagen (bet. 1997/98:JoU7, rskr. 1997/98:55) och förslagen är införda i avfallslagstiftningen. Förändringarna innebär bl.a. krav på att brännbart avfall skall hållas åtskilt från annat avfall samt ett förbud mot deponering av utsorterat brännbart avfall från år 2002. Vidare gäller ett förbud mot deponering av organiskt avfall generellt från år 2005. Därutöver avser regeringen att införa ett förbud mot deponering, förbränning och fragmentering av uttjänta elektriska och elektroniska produkter som inte hanterats av godkänd förbehandlare. Ett sådant förbud kommer att träda i kraft i samband med att producentansvar för dessa produkter införs. Sammantaget räknar regeringen med att åtgärderna tillsammans med en avfallsskatt kommer att leda till att stora delar av det avfall som idag deponeras kommer att nyttiggöras genom att material återvinns och används på nytt och genom att energiinnehållet tillvaratas. Undantas gruvavfallet kommer uppskattningsvis mellan 50 och 70 % av den mängd avfall som idag deponeras att kunna utnyttjas år 2005.

I proposition 1997/98:145 Svenska miljömål föreslår regeringen, som delmål under miljökvalitetsmålet grundvatten av god kvalitet, att samtliga avfallsdeponier senast år 2008 bör ha uppnått en enhetlig standard och uppfylla högt ställda miljökrav. Vidare föreslås, under miljökvalitetsmålet god bebyggd miljö, att den totala mängden avfall och avfallets farlighet skall minska samt att avfall och restprodukter sorteras så att de kan behandlas efter sina egenskaper och återföras i kretsloppet i ett balanserat samspel mellan staden och dess omgivning. Regeringen ställer också upp följande riktlinjer för en effektiv och långsiktigt hållbar material- och energianvändning:

- Material och energi skall användas så effektivt som möjligt med hänsyn tagen till alla resurstillgångar.
- Användningen av fossila bränslen bör hållas på en låg nivå. Det samlade biomasseuttaget får inte utarma den biologiska mångfalden.
- Flertalet varor skall vara materialsnåla och energieffektiva, uppgraderbara samt kunna återanvändas eller återvinnas med avseende på material eller energi.

I dag deponeras ungefär 7,4 miljoner ton avfall per år, fördelat på 5,1 miljoner ton hushållsavfall och annat konventionellt avfall och 2,3 miljoner ton branchspecifikt avfall. Dessutom deponerar gruvindustrin årligen ca 50 miljoner ton gråberg och avfallssand. Antalet anläggningar som tar emot mer än 50 ton avfall per år uppgår till ca 700 stycken, varav 280 är deponier för konventionellt avfall, 300 är deponier för branchspecifikt avfall och 120 är s.k. slamtippar.

På moderna anläggningar för omhändertagande av konventionellt avfall bedrivs emellertid i dag inte bara deponeringsverksamhet. Där förekommer också en rad andra aktiviteter såsom sortering, separering, förbehandling, behandling, förädling, stabilisering och lagring av inkommande avfall. Trots alla dessa aktiviteter deponeras ändå ca 85 % av det avfall som kommer till anläggningarna för konventionellt avfall.

4.3 Miljöskyddslagstiftning

4.3.1 Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Tillståndsplikt enligt 9 kap. miljöbalken (SFS 1998:808) gäller i princip för anläggningar där avfall deponeras. Enligt 9 kap. miljöbalken får regeringen föreskriva att det skall vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan gjorts släppa ut eller lägga upp avfall eller andra fasta ämnen, om detta kan leda till att mark, vatten, vattenområde eller grundvatten kan förorenas.

Tillstånd enligt miljöbalken krävs för att lägga upp fast avfall om åtgärden har beteckningen A eller B i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899), se 2 § denna förordning. Uttrycket deponering används i förordningen vad gäller kriterier för tillståndsgivning. Om den mängd avfall som tillförs en anläggning överstiger 50 ton och deponeras eller behandlas på annat sätt än genom biologisk metod eller genom förbränning prövar länsstyrelsen frågan om tillstånd för anläggningen. Överstiger avfallsmängden 100 000 ton per år ansvarar miljödomstol för tillståndsprövningen.

Samtliga typer av avfall omfattas av angiven tillstånds- respektive anmälningsplikt (se avdelning 90.004 i bilagan till förordningen). Detta innebär bl.a. att deponering av slam, som äger rum på särskilda s.k. slamtippar, omfattas av prövningsplikten enligt miljöskyddslagstiftningen.

Vad beträffar farligt avfall gäller dock prövningsplikt oavsett vilken mängd sådant avfall som är avsedd att tas emot för deponering på en anläggning. Miljödomstol prövar en ansökan om den tillförda mängden sådant avfall är mer än 1 000 ton per år, medan länsstyrelsen är prövningssmyndighet i övriga fall (se avdelning 90.006 i bilagan till förordningen).

Beträffande industriföretag som deponerar avfall från den egna produktionen kan det förekomma att ett separat tillstånd enligt miljöskyddslagstiftningen för deponering finns. Det är dock vanligast att tillstånd för sådant omhändertagande av eget industriavfall ingår som en del i tillståndsbeslutet för verksamheten.

Naturvårdsverket, länsstyrelserna och kommunerna utövar tillsynen över miljöfarlig verksamhet. På avfallsområdet ombesörjer i praktiken kommunerna huvuddelen av tillsynen.

4.3.2 Avfall och producentansvar

15 kap. miljöbalken ställer krav på dem som hanterar avfall. Kraven riktar sig till både kommuner, producenter och enskilda och innebär att avfall skall hanteras på sådant sätt att det inte uppkommer olägenhet från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Varje kommun skall svara för att hushållsavfallet inom kommunen transporteras till en behandlingsanläggning för återvinning eller bortskaffande i den utsträckning som behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljö som enskilda intressen. Kommunens skyldighet avser i detta fall endast hushållsavfall och under förutsättning att avfallet inte omfattas av lagstadgat producentansvar. Kommunerna har i dag en möjlighet att utvidga den kommunala renhållningsskyldigheten till att avse även annat avfall. Denna möjlighet kommer dock från år 2000 endast att gälla för farligt avfall.

4.4 Avfallet inom EU

EU:s strategi för avfall utgörs av ett antal riktlinjer som innebär att medlemsländerna bör:

- minska mängden och stimulera ren teknologi, återanvända och återvinna samt förbättra bortskaffande,
- åstadkomma en säker transport av farligt avfall och farliga produkter samt påskynda återställningen av förorenade områden.

Återanvändning och återvinning av avfall skall uppmuntras. Med återvinning menas även avfallsförbränning som innebär att den utvunna energin utnyttjas. Deponering ses som en sista utväg i avfallshanteringen. En övergripande strategi för avfallsarbetet inom gemenskapen är att medlemsländerna skall sträva efter att vara självförsörjande med anläggningar för bortskaffande av avfall och att avfallet bortskaffas på den anläggning som ligger närmast. Rådet antog i februari 1997 en reviderad avfallspolitisk resolution där bl.a. producentansvaret som princip slås fast. Vidare görs en differentiering av prioriteringen av återvinningsåtgärder, varvid materialåtervinning skall prioriteras framför energiutvinning när så är miljömässigt motiverat.

Utgående från riktlinjerna har ett antal direktiv och förordningar som rör avfall antagits. Syftet med dessa är att EU-länderna skall ha gemensamma miljömässiga och tekniska krav samt harmoniserade konkurrensförutsättningar vad gäller avfall. Redan 1975 kom det s.k. ramdirektivet, rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, 25.7.1975, s. 47). Det innehåller övergripande regler för kontroll och omhändertagande av avfall, definitioner på vissa begrepp inom avfallsområdet, bestämmelser om att varje land skall ha en avfallsplan, bestämmelser om tillståndsplikt för avfallsanläggningar m.m. För att ytterligare precisera vad som menas med avfall har kommissionen genom beslut 94/3/EG

den 20 december 1993 (EGT L 5, 7.1.1994, s. 15) antagit en förteckning över avfall som benämns "Europeiska avfallskatalogen". Katalogen, som är bindande för medlemsländerna, skall underlätta en gemensam tolkning av vad som är avfall samt vara underlag för statistik.

Definitioner på farligt avfall samt bestämmelser om behandling och transporter av sådant avfall finns i rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall (EGT L 377, 31.12.1991, s. 20), ändrat genom rådets direktiv 94/31/EG (EGT L 168, 2.7.1994, s. 28). Direktivet om farligt avfall genomfördes i svensk rätt genom förordningen (1996:971) om farligt avfall. Utöver nämnda direktiv finns regler för användning av avloppsslam i jordbruket, avfallstransporter, återvinning av förpackningar, förbränning av farligt avfall m.m.

Kommissionen har i mars 1997 lämnat ett förslag till direktiv om deponering av avfall, KOM(97) 105 slutligt. Rådet antog i juni 1998 en gemensam ståndpunkt i frågan. Den gemensamma ståndpunkten innehåller bl.a. krav på att dela in deponier i tre klasser, krav på förbehandling (inklusive sortering) av avfall innan deponering samt krav på nationella åtgärder för att minska mängden organiskt avfall som deponeras. De nationella åtgärderna skall anmälas till kommissionen som skall följa utvecklingen. Senast 7 år efter direktivets ikraftträdande skall enligt den gemensamma ståndpunkten mängderna ha reducerats med 25 %, 10 år efter ikraftträdandet med 50 % och 17 år efter ikraftträdandet med 65 % av den deponerade mängden år 1995. Ett slutligt antagande av direktivet väntas under våren 1999.

4.5 Andra styrmedel för minskad deponering av avfall

4.5.1 Producentansvar

Sedan 1994 gäller producentansvar med uppsatta insamlingsmål för ett antal varor och förpackningar, bl.a. glas, papper, aluminiumburkar och däck. År 1998 infördes producentansvar för bilar. Ytterligare produkter, exempelvis elektriska och elektroniska produkter, kommer med stor sannolikhet att omfattas av ett producentansvar. Producenterna, som har fysiskt och ekonomiskt ansvar för att målen nås, har gått samman i ett antal materialbolag. Kommunerna är inte längre formellt ansvariga för tidningar eller förpackningar som hushållen sorterat ut för bortforsling av ansvariga producenter. För varor och förpackningar som hushållen lägger bland soporna har kommunen fortfarande kvar sitt ansvar för transport, återvinning och bortskaffande enligt 15 kap. miljöbalken. Återvinningsmålen enligt producentansvaret varierar från 30 % till 95 %. Regeringen har dock beslutat om att öka kraven från år 2001.

4.5.2 Naturgrusskatt

Den 1 juli 1996 infördes en skatt på 5 kr per ton naturgrus som utvinns ur grustäkter, se lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus. Naturgrusskatten bör leda till ett ökat intresse att använda avfallsprodukter till väg- och

vallkonstruktioner, täckning m.m. där avfallen kan ersätta naturgrus. Det gäller exempelvis sorterad sopslagg, inerta avfall från byggen och rivningar, vissa avfall från gruv-, järn- och stålindustrin och liknande restprodukter som nu i regel deponeras.

4.5.3 Hantering av uttjänta varor

Regeringens proposition Hantering av uttjänta varor i ett uthålligt samhälle - ett ansvar för alla, som i allt väsentligt antagits av riksdagen (prop. 1996/97:172, bet. 1997/98:JoU7, rskr. 1997/98:55) är bl.a. baserad på Naturvårdsverkets rapport Aktionsplan Avfall, i vilken Naturvårdsverket föreslår mål och åtgärder för en förbättrad avfallshantering. I propositionen föreslås bl.a:

- Ett bättre omhändertagande av avfall skall uppnås genom att avfallet sorteras. Sorteringen bör ske redan vid källan.
- Ett generellt förbud mot deponering av utsorterat brännbart avfall från och med år 2002.
- Ett generellt förbud mot deponering av organiskt avfall från och med år 2005.
- Att miljökraven för deponeringsanläggningar bör höjas och kraven differentieras beroende på det deponerade avfallets farlighet.
- Att tillstånd skall krävas för alla yrkesmässiga transporter av avfall.

4.5.4 Allmänna råd för deponering

Naturvårdsverket har utarbetat förslag till Allmänna råd om avfallsdeponering. Regeringen beslutade den 27 februari 1997 att medge att råden får ges ut. Naturvårdsverket har för avsikt att ge ut de allmänna råden under 1999.

Råden är formulerade med en strategi som utgår från svensk praxis och policy samt från kommissionens förslag till deponeringsdirektiv. Strategin innebär att deponering skall bedrivas så att upplaget snabbt blir biologiskt och fysiskt stabilt. Därmed kan den färdigutnyttjade deponiytan efter relativt kort tid förses med en hållbar och tät sluttäckning som inte skadas av sättningar. Förutom krav på botten tätning ställs krav på säker topptätning. Organiskt avfall såsom slam, livsmedel, bark och grönavfall bör enligt verket inte längre deponeras, liksom inte heller sättningsbenägna och brännbara avfall av papp, kartong, wellpapp, trä och dylikt. Måste sådant avfall deponeras bör det förbehandlas så att dess lakbarhet och sättningsbenägenhet reduceras. För att kunna differentiera kraven med hänsyn till vilka risker olika avfall utgör för hälsa och miljö föreslår Naturvårdsverket att deponierna delas in i tre klasser:

- Klass 1 skall omfatta ett litet antal upplag som i huvudsak tar emot farligt avfall och där riskerna för skador på hälsa och miljö är höga.
- Klass 2 skall vara upplag som i huvudsak tar emot konsumtions- och produktionsavfall och där riskerna för skada på hälsa och miljö är medelhöga. I denna klass kommer sannolikt större delen av Sveriges befintliga avfallsdeponier att ingå.

– Klass 3 utgör upplag som i huvudsak tar emot lågt förorenat avfall och där riskerna för skada på hälsa och miljö är låga. Prop. 1998/99:84

4.5.5 Avfallsplanering

Enligt 15 kap. miljöbalken skall varje kommun ha en renhållningsordning som innehåller kommunens föreskrifter om avfallshanteringen och en avfallsplan. Planen skall innehålla uppgifter om alla avfall i kommunen. Den skall också innehålla en inventering av gamla avfallsupplag och en bedömning av miljörisken för varje sådant upplag. Avfallsplaneringen ger god överblick över avfallshanteringen och lägger fast riktlinjer för hur avfallets mängd och farlighet skall minska. Planeringen har blivit ett viktigt hjälpmedel i kommunernas miljöarbete och för att få invånarna att medverka i källsortering och liknande aktiviteter.

Regeringen har i en skrivelse till riksdagen (skr. 1998/99:63) utarbetat en ny nationell avfallsstrategi, vars syfte är att ge en samlad bild av nationell policy samt hantering av avfall.

4.5.6 Kommunalt Agenda 21-arbete

Vid miljökonferensen i Rio de Janeiro 1992 åtog sig Sverige att arbeta för en hållbar utveckling i enlighet med handlingsprogrammet Agenda 21 med det övergripande målet att hindra överbefolkning, miljöförstöring och rovdrift på jordens naturresurser. Det är ett arbete som inte bara berör stat, kommuner och myndigheter utan alla individer i samhället. Det lokala Agenda 21-arbetet, som till stor del vänder sig till enskilda människor, sker ute i kommunerna.

Agenda 21-arbetet skall genom upplysning och goda exempel få människor att iaktta en livsstil där omtanke om miljön, hushållning med naturresurser, kretsloppstänkande och hållbar samhällsutveckling blir ledstjärnor. Samtidigt får invånare och företag information om avfallsminimering, återvinning, källsortering och avfallsbehandling. Arbetet bör på sikt leda till att mindre mängder avfall deponeras.

4.5.7 Behandlingsavgifter

Differentierade behandlingsavgifter tas ut när avfallet lämnas till omhändertagande. Avgifterna kan variera mellan 0–1 000 kr per ton. Rena och sorterade fraktioner får en lägre avgift än osorterat avfall och specialavfall. De dyraste avfallen kan kräva både sortering och förbehandling innan de kan deponeras. De differentierade avgifterna syftar till att motivera avfallslämnaren till avfallsminimering och källsortering så att han undgår den högre avgiften. Differentierade behandlingsavgifter är vanligt förekommande.

De avgifter som tas ut av hushållen, indirekt via bostadsföretag eller direkt av villaägare, fastställs i en kommunal renhållningstaxa. Avgiften får enligt 27 kap. miljöbalken sättas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för renhållningen. Inget hindrar dock kommunen från att ta ut avgiften på sådant sätt att återanvändning, återvinning och annan miljövänlig avfallshantering stimuleras. För flerbostadshus tillämpas normalt en taxa som innebär att bostadsföretaget och dess lägenhetshushåll enbart betalar för det antal sopbehållare av en viss volym som hämtas eller töms. Härigenom får abonnenten ett ekonomiskt incitament till att källsortera återvinningsbara material och lämna dessa separat i stället för att blanda materialen med soporna.

Villahushåll är i regel hänvisade till årsabonnemang som innebär att en sopbehållare av en viss volym töms var eller varannan vecka oavsett om den är full eller inte. Veckotömning var tidigare normalt i tätort medan 14-dagarshämtning var vanligast i glesbygd. Numer är det vanligt med 14 dagarshämtning även i tätorter. Hushåll, som hemkomposterar matavfall eller i övrigt har liten sopmängd, kan ofta få glesare hämtning till en lägre avgift. Härigenom får de ett incitament att minska sopvolymen. I villahushåll finns dock alltid risken att glesare hämtningsintervall leder till att samma sopvikt får hämtas i en mer packad sopbehållare.

För att ge avfallslämnaren motiv att också minska sopvikten har ett antal kommuner infört viktbaseerade taxor. Sopbilarna utrustas då så att de kan väga de sopor som hämtas hos varje abonnent. Varberg var först i landet med en vikttaxa och har till följd av vägningen noterat en minskad sopvikt från villahushåll med upp till 30 %. Samtidigt har hemkompostering och återvinning ökat. De som inför vikttaxan tillämpar den i första hand på villaabbonenter. Där anses den vara ett effektivt styrmedel genom att hushållen via sin sopräkning regelbundet kan informeras om hur de lyckats minska sin sopmängd och vilken ekonomisk besparing de gjort.

4.5.9 Industrins miljöpolicy

För industrin blir avfallshantering och miljöskydd en allt viktigare strategisk fråga och många företag vill skapa en tydlig miljöprofil. Miljöfrågorna ses som en betydelsefull konkurrensfaktor och företagen inser betydelsen av att avfall främst bör hanteras miljö- och resursmässigt riktigt och inte nödvändigtvis till lägsta kostnad. Denna utveckling drivs ofta på av de anställda som med god arbetsmiljö inkluderar förmånen att tillhöra ett företag med god ordning på miljö- och avfallsfrågorna. Det blir också vanligare att inköpare begär opartiska redovisningar från säljaren hur denne löser sina miljö- och avfallsfrågor.

Avfallsskatt i någon form finns för närvarande i Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Storbritannien, Tyskland och Österrike. Det kan även påpekas att Norge nyligen infört en avfallsskatt.

I samtliga länder inriktas skatten mot deponeringsanläggningar, utom i de tyska delstaterna där det är mängden farligt avfall som uppkommer som är föremål för beskattning. I Belgien, Italien, Danmark och Norge omfattas även förbränning. I Frankrike gäller skatteplikten även för avfallsförbränning och annan behandling, men skatten tas då endast ut för specialavfall och farligt avfall.

I Finland, Frankrike, Nederländerna, Tyskland och Norge undantas hela eller delar av det branschspecifika industriavfallet. I Danmark befrias allt avfall som inte omfattas av kommunernas insamlingsordning vilket i regel innebär att även branschspecifikt industriavfall befrias. Italien tar ut en avgift på 9–23 kr per ton för branschspecifikt industriavfall i jämförelse med 92 kr för hushållsavfall. Storbritannien tillämpar en skatteväxling mellan avfallsskatt och arbetsgivaravgift som i princip innebär att industrins totala kostnader inte ökar på grund av avfallsskatten.

Skattesatserna varierar kraftigt. Från 9 kr per ton för branschspecifikt avfall i Italien till 1 350 kr för specialavfall i Tyskland. I Danmark är skattesatsen 340 kr per ton för avfall som deponeras, i Finland 130 kr och i Norge 300 kr. Intäkterna tillfaller staten i Danmark, Finland, Nederländerna och Storbritannien utan föreskrifter om hur intäkterna skall användas. I övriga länder används intäkterna helt eller delvis till vissa miljöåtgärder.

5 Behovet av en avfallsskatt

Regeringens förslag: En skatt skall införas på avfall som deponeras. Skatten skall omfatta såväl konventionellt avfall som industrins branschspecifika avfall.

Utredningens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En övervägande del av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Jernkontoret, Företagarnas Riksorganisation, Svenska Arbetsgivareföreningen, Svenska Fjärrvärmeföreningen, Svenska Kommunförbundet, Svenska Renhållningsverksföreningen, Sveriges Industriförbund, Sydvästra Skånes Avfallsaktiebolag, Västmanlands Avfallsaktiebolag, Samarbete om skånskt avfall, Skånes Naturvårdsförbund och Företagens Uppgiftslämnardelegation* avstyrker förslaget. Ett skäl som anges är att andra, mer effektiva, styrmedel finns beslutade eller är planerade. Dessa styrmedel bör tillämpas och utvecklas innan en skatt införs. *Svenska Naturskyddsföreningen* motsätter sig förslaget om inte avfallsförbränning i skattehänseende jämföras med deponering. Enligt föreningen är det i dag en för stor del av avfallet som går till förbränning. Detta löses inte genom utredningens förslag som leder till att

avfallsförbränningen inte minskar i relation till återanvändning och återvinning.

Sveriges Industriförbund anser att industrins branschspecifika avfall helt bör undantas från lagens tillämpningsområde. *Jernkontoret* framför att branschspecifikt avfall från stålbranschen inte bör omfattas av lagen, *Skogsindustrierna* att dess industris branschspecifika avfall inte skall beskattas och *Byggentreprenörerna* att avfallsskatten inte skall gälla för bygg- och rivningsavfall.

Flera remissinstanser, däribland *Banverket*, *Boverket*, *Stockholms stad*, *Helsingborgs stad*, *Borås kommun* och *Svenska Kommunförbundet* anser att skatten skall utformas som en avgift där insamlade medel går tillbaka till avfallsbranschen för miljöförbättrande åtgärder.

Skälen för regeringens förslag: Som framgått av avsnitt 4.2 är deponering i dag det helt dominerade sättet att ta hand om avfall. En starkt bidragande orsak härtill är att det i Sverige är billigt att göra sig av med avfallet på detta sätt. Detta medför i sin tur att det i många fall saknas ekonomiska incitament att behandla avfallet på ett från miljö- och resursynpunkt bättre sätt. Enligt regeringens bedömning kan en avfallsskatt förbättra den situationen och göra återanvändning, återvinning och andra behandlingsmetoder lönsamma. Skatten bör också bidra till att avfallsmängderna på sikt minskar. Även om andra styrmedel verkar i samma riktning är det regeringens uppfattning att en avfallsskatt behövs för att skapa förutsättningar för ett acceptabelt omhändertagande av vårt avfall.

Såväl hushållsavfall och annat konventionellt avfall som industrins branschspecifika avfall bör omfattas av skatten. Att enbart beskatta konventionellt avfall skulle ge en olycklig fokusering på detta avfall. Dessutom är potentialen för att på olika sätt utnyttja det branschspecifika avfallet i många fall stor bara de ekonomiska förutsättningarna ändras. Att generellt undanta det branschspecifika avfallet bör därför inte komma i fråga. Av avsnitten 9 och 13 framgår dock att vissa branschspecifika avfallsslag av miljöskäl bör vara skattebefriade.

Deponiernas miljöpåverkan på lång sikt är ännu inte helt kända. Man vet dock att metaller och stabila organiska ämnen med tiden läcker ut ur deponierna. När organiskt avfall bryts ned i deponierna bildas metangas, som har en stark växthusverkan. Nedbrytningen av det organiska materialet leder även till ojämna sättningar, vilket gör det svårt att täcka deponin och därigenom hindra metaller och andra giftiga ämnen att lakas ut ur avfallet.

Det är regeringens uppfattning att ett av de viktigaste målen i dagens avfallspolitik är att minska mängden avfall som deponeras. Alternativen är då återanvändning, materialåtervinning, materialutnyttjande eller förbränning med energiutvinning. Återanvändning anses prioriterat framför övriga alternativ. I de fall det är miljömässigt motiverat bör materialåtervinning prioriteras framför energiutvinning.

När det gäller avfallsförbränning finns i dag 21 sådana anläggningar i Sverige. Vid samtliga anläggningar utnyttjas energin till mer än 90 % för värmeproduktion och tre av anläggningarna har dessutom elproduktion. Sammanlagt produceras årligen ca 4 TWh värme och el vid anläggningarna. Förbränningen sker vid tekniskt sett moderna anläggningar och an-

läggningarna är utrustade med avancerad rökgasrening för att ta hand om föroreningarna i avfallet. Enligt regeringens bedömning finns det i dag inte skäl att låta avfall som går till förbränningsanläggningar omfattas av en avfallsskatt. Frågan kan dock komma att behöva analyseras på nytt i framtiden.

Som framgått ovan anser vissa remissinstanser att skatten skall utformas som en avgift där insamlade medel går tillbaka till avfallsbranschen för miljöförbättrande åtgärder. En sådan avgift är i själva verket en specialdestinerad skatt. Eftersom intäkterna i fråga skulle användas för en viss särskilt angiven utgift. Från samhällsekonomiska och skattepolitiska utgångspunkter bör skatter inte specialdestineras. Ett system med specialdestinerade skatter leder till misshushållning med samhällets resurser. Varje utgiftskrona bör i stället användas där den vid varje tillfälle gör mest nytta. En sådan prövning görs av regeringen och riksdagen i den årliga budgetprocessen. Det finns inte skäl att frångå principen att inte ha specialdestinerade skatter i det här fallet.

Regeringen har för avsikt att följa upp och utvärdera hur det nuvarande systemet för avfallsbeskattning fungerat år 2004, och därefter vid behov genomföra förändringar i systemet.

6 Skattepliktig anläggning och skattskyldig

6.1 Skattepliktig anläggning

Regeringens förslag: Skatteplikt skall gälla för avfallsanläggningar 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. Detsamma skall gälla om sådant omhändertagande sker vid anläggningar där huvudsakligen annan verksamhet än avfallshantering bedrivs, dvs. i praktiken industrianläggningar.

Utredningens förslag: Stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag. Regeringens förslag innebär dock en delvis annan lagteknisk konstruktion, som bl.a. mer konkret behandlar industrianläggningar där avfall deponeras. Regeringen föreslår dessutom att förvaring under längre tid än tre år skall jämföras med deponering. Enligt utredningens förslag skall tidsperioden vara ett år.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslagen eller lämnar dem utan erinran. *Samarbete om Skånskt Avfall* anser att begreppet deponering måste definieras och att avfall under en tid av ett år skall få lagras på en anläggning innan avfallet anses deponerat. *WMI Sellbergs AB* hävdar att det är olämpligt att låta deponier under 50 ton vara befriade från skatteplikt, eftersom det av miljöskäl bör krävas att dessa anläggningar lever upp till motsvarande krav som ställs på större anläggningar. *Sveriges Industriförbund* påpekar vikten av att processindustrin ges möjlighet att med i övrigt oförändrade villkor få separat tillstånd för deponiverksamheten då miljötillståndet omfattar hela den industriella verksam-

heten. Förbundet anser vidare att en gräns om 50 ton för skatteplikt kan ställa till med problem för anläggningar, för vilka det är svårt att i förväg bedöma om de kommer att överskrida gränsen eller ej. Förbundet förordrar därför i stället ett grundavdrag motsvarande 50 ton. *Jernkontoret* anser att förslaget inte är praktiskt genomförbart för industrier med egen deponering, eftersom flertalet stålverk har deponier som är integrerade delar av verksamheten. *Länsstyrelsen i Gävleborg* anser att lagtexten inte klart anger att skattskyldighet föreligger för egna industrideponier. Enligt *Riksskatteverket* bör uttrycken anläggning respektive avsedd för deponering förtydligas. *Vägverket* och *Samarbete om Skånskt Avfall* avstyrker att asfalt som mellanlagras omfattas av skatten.

Skälen för regeringens förslag: Som framgått av avsnitt 4.3 finns det bestämmelser i miljöskyddslagstiftningen om tillståndsgivning för hantering av avfall. Utredningen föreslår att skyldigheten att betala avfallsskatt direkt knyts till tillståndsplikt för deponeringsverksamhet. Detta skulle enligt utredningen innebära att beskattningsmyndigheten i skatteärendet inte skulle behöva göra en närmare prövning av innebörden av begreppet deponering. Avgörande skulle vara miljötillsynsmyndighetens prövning i vad mån deponering fick ske på anläggningen.

Enligt de kontakter som under beredningen av ärendet tagits med företrädare för Naturvårdsverket och dåvarande Koncessionsnämnden för miljöskydd har dock framkommit att det i miljötillstånden inte alltid konkret specificeras vilken typ av avfallshantering – t.ex. deponering – som får ske på en anläggning. Detta beror på att de krav som ur miljösynpunkt ställs på en anläggning inte sällan är desamma för skilda typer av omhändertagande av avfall. Regeringen anser mot den bakgrunden att utredningens förslag om anläggningar som bör omfattas av den nya lagen i viss mån måste förtydligas. Regeringen föreslår således att miljöskyddslagstiftningens bestämmelser om tillståndsgivning skall ligga till grund för vilka avfallsanläggningar som skall omfattas av skatteplikt men det skall inte finnas någon uttalad lagteknisk koppling mellan skatteplikt och miljötillstånd. I stället bör det avgörande för om en avfallsanläggning omfattas av skatteplikt vara i vad mån avfall deponeras på anläggningen eller där förvaras under längre tid än tre år. En fördel med den nu föreslagna konstruktionen, inte minst ur beskattningsmyndighetens synvinkel, är att det är vad som faktiskt sker på en anläggning och inte en avsikt att göra något som är avgörande för om skatteplikt skall föreligga. I praktiken innebär regeringens förslag inte någon ändring i förhållande till utredningens förslag vad gäller kretsen av anläggningar som skall omfattas av skatteplikten, men oklarheter i utformningen av miljötillstånden får genom den föreslagna konstruktion inte direkt betydelse för omfattningen av skatteplikten.

Begreppen avfallsanläggning och avfall

Begreppet avfallsanläggning bör ges en relativt vid innebörd och bör omfatta varje plats där någon form av hantering av avfall sker. Vad gäller innebörden av begreppet avfall kan som vägledning användas den definition som finns i 15 kap. 1 § första stycket miljöbalken. Enligt denna defi-

nition avses med avfall varje föremål, ämne eller substans som ingår i en avfallskategori och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Av bestämmelsen framgår vidare att regeringen ges rätt att meddela föreskrifter om avfallskategorier enligt första stycket.

Definitionen i 15 kap. 1 § miljöbalken grundar sig på rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, 25.7.1975, s. 47), senast ändrat genom rådets direktiv 91/692/EEG (EGT L 377, 31.12.1991, s. 48). I artikel 1 a i direktivet definieras avfall som varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga 1 och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Av artikeln framgår vidare att kommissionen skall upprätta en förteckning över vilket avfall som tillhör de kategorier som anges i bilaga 1 samt att förteckningen skall ses över periodiskt och vid behov omarbetas. Kommissionen har genom beslut 94/3/EG den 20 december 1993 (EGT L 5, 7.1.1994, s. 15) antagit den förteckning (den s.k. Europeiska avfallskatalogen) som anges i definitionen. Regeringen har i renhållningsförordningen (1998:902) hänvisat till direktivets bilaga 1 vad gäller innebörden av begreppet avfallskategori.

Det bör dock observeras att frågan om innebörden av begreppet avfall vad gäller avfallsanläggningar vid tillämpningen av skattelagen endast får betydelse för avgörandet av om det rör sig om en avfallsanläggning eller ej. Nedan framgår att beskattningsförfarandet skall utgå från en nettodeponimetod, vilket bl.a. innebär att allt – dvs. oavsett om det rör sig om något som definitionsmässigt är att anse som avfall eller ej – blir föremål för beskattning i och med att det förs in till en avfallsanläggning. Avgörande för om skatt skall tas ut för det som förs in till anläggningen är alltså vilken typ av anläggning det är fråga om. Det saknar därvid betydelse om den som bedriver verksamheten på anläggningen köpt in materialet eller mot betalning tagit emot materialet för omhändertagande (i det senare fallet torde begreppet avfall vara ett i allmänt språkbruk vedertaget begrepp).

Slutlig förvaring (deponering) eller förvaring under längre tid än tre år

För att skatteplikt skall gälla för en avfallsanläggning krävs att farligt avfall eller annat avfall till en mängd av mer än 50 ton per år deponeras eller förvaras där under längre tid än tre år.

Begreppet deponering förekommer inte i 9 kap. miljöbalken. Däremot anges deponering under punkterna 90.004 och 90.006 i den uppräkningslista som görs i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899) av de olika typer av anläggningar eller verksamheter för vilka miljötillstånd skall sökas. Enligt 3 § renhållningsförordningen (1998:902) anges att med deponering avses ett bortskaffningsförfarande som innebär att avfall läggs på en deponi. Med deponi anses dock inte en plats eller anläggning där avfall:

1. omlastas för att beredas för vidare transport till en annan plats där det skall 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.

Enligt regeringens uppfattning bör i skattelagen med deponering i första hand förstås uppläggning av avfall för slutlig förvaring. I syfte att undvika gränsdragningsproblem bör dock förvaring av avfall under en viss tid jämföras med deponering. Härigenom skapas en reglering som omöjliggör för avfallsaktörerna att undgå skatt genom att enbart påstå att avfallet inte deponeras utan endast ligger för tillfällig förvaring.

Under det hittillsvarande arbetet med lagen om skatt på avfall har det ansetts att förvaring av avfall under längre tid än ett år skall jämföras med deponering. Ettårsgränsen var bl.a. baserad på ett kommissionsförslag till rådets direktiv om deponering av avfall, KOM (97) 105 slutlig. Enligt artikel 2 f i förslaget ryms inte en plats där det sker tillfällig förvaring av avfall under kortare tid än ett år i definitionen av deponianläggning.

Denna ettårsregel har kritiserats av *Betongvaruindustrins Riksförbund*, *Svenska Fabriksbetongföreningen* och *Grus- och Makadamföreningen* i skrivelser som inkommit till regeringen efter det att lagrådsremissen presenterades. De uppger att intresset för återvinning av rivningsbetong tidigare har varit relativt litet. Trenden är dock på väg att brytas och intresset för återvinning ökar. En förutsättning är dock att materialet får lagras under tillräckligt lång tid för att göra återvinning lönsamt. *Betongvaruindustrins Riksförbund* och *Grus- och Makadamföreningen* föreslår en lagringstid på fem år.

Även *D.A. Mattsson AB* har inkommit med en skrivelse till regeringen efter lagrådsremissens behandling. Enligt bolaget skulle den föreslagna ettårsregeln medföra att den schaktmassetipp som det bedriver skulle bli skattepliktig på grund av att det på anläggningen samtidigt bedrivs återvinning av stubbar. En sådan behandling kräver längre lagringstid än ett år. Schaktmassetippar anses annars inte vara skattepliktiga.

Efter det att lagrådsremissen presenterades i juni 1997 har förslaget till lydelse av rådets direktiv om deponering av avfall ändrats vad gäller förvaringstiderna. Enligt rådets gemensamma ståndpunkt skall med deponi anses en plats eller anläggning där avfall lagras innan det återvinns eller behandlas, om lagringen sker för en kortare period än tre år eller lagras innan det bortskaffas under kortare tid än ett år. Kommissionens förslag återspeglas i den definition som numera finns för deponering i 3 § renhållningsförordningen, som återgivits ovan.

För avfallsskattelagens vidkommande anser inte regeringen att det är lämpligt med två olika lagringstider, eftersom det medför risk för tillämpningssvårigheter.

Vid en bedömning av vad som kan betraktas som en lämplig tidsperiod har regeringen tagit hänsyn till de praktiska problem som framförts av olika aktörer. Samtidigt är det viktigt att betona att tidsgränsen inte bör vara för lång eftersom det skulle skapa kontrollsvårigheter för beskattningsmyndigheten. Vid en sammanvägning synes tre år vara en rimlig tidsgräns. En tidsgräns på tre år stämmer också väl överens med nuvaran-

de ståndpunkt inom EU samt med 3 § renhållningsförordningen. Mot bakgrund av det anförda anser regeringen således att förvaring under längre tid än tre år bör jämföras med deponering.

Bedömningen att förvaring under längre tid än tre år bör jämföras med deponering kan resa en del frågeställningar om t.ex. tillfällig förvaring. Om det vid en avfallsanläggning förekommer såväl deponering som tillfällig förvaring, s.k. mellanlagring, saknar dock förvaringstiden betydelse för i vad mån skatteplikt uppkommer för det mellanlagrade avfallet. Detta innebär alltså att avfall som förs in till en avfallsanläggning beläggs med skatt, varefter avdrag för skatten får göras vid senare utförelse av avfallet. En skatt skapar en drivkraft för snabbare genomströmning av avfallet från anläggningen och för ökat utnyttjande av avfallet. Regeringen finner mot den bakgrunden inte skäl att för något avfallsslag införa några särregler i syfte att kompensera för eventuella konkurrenssnedvridningar som kan uppkomma i förhållande till fristående, icke skattepliktiga sorteringsanläggningar. För viss hantering, som t.ex. balning av avfall i avvaktan på vidare transport till förbränningsanläggningar, torde ett särskilt område kunna avsättas och anmälas till kommunen i enlighet med bestämmelserna för uppläggning av fast avfall enligt punkten 90.007-2 i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälso-skydd (1998:899). Det kan även i sammanhanget påpekas att en anläggning där det endast sker mellanlagring av avfall under en tid som understiger tre år inte kommer att omfattas av skatteplikt.

Mellanlagring av asfalt har diskuterats av några remissinstanser. Även mellanlagring av andra material för senare återvinning har tagits upp i skrivelser som inkommit till regeringen efter det att lagrådsremissen presenterades. Dessa synpunkter diskuteras nedan.

Med den nu föreslagna utformningen av skattepliktens omfattning är det nödvändigt för beskattningsmyndigheten att i varje enskilt fall pröva i vad mån deponering eller förvaring under längre tid än tre år sker inom en viss anläggning. Det kan således förekomma att deponering i skattelagens mening föreligger, utan att verksamheten prövats som deponeringsverksamhet enligt miljöskyddslagstiftningen. Detta är fallet med s.k. schaktmassetippar, där endast rena massor deponeras. Det är mot den angivna bakgrunden nödvändigt att söka lägga fast vad som vid tillämpningen av skattelagen bör innefattas i begreppet deponering.

Exempel på verksamhet som inte betraktas som slutligt förvaring eller deponering är verksamhet som under vissa omständigheter var tillståndspliktig respektive anmälningspliktig enligt gamla punkten 92.04 i bilagan till miljöskyddsförordningen. Den aktuella punkten har tidigare tillämpats på i huvudsak dels lagring av slam hos lantbrukare under kortare tidsperioder i avvaktan på möjlighet till spridning, dels användning av avfall som utfyllnad vid anläggningsarbeten och liknande. I ett fall som det sistnämnda är det helt uppenbart att avfallsskatt inte bör aktualiseras, eftersom avfallet i detta fall nyttiggjorts och alltså funnit ett alternativt användningsområde. Enligt regeringens uppfattning bör det inte i något fall där en verksamhet ryms under den gamla punkten 92.04 i bilagan till miljöskyddsförordningen i dess utformning före miljöbalkens ikraftträdande komma i fråga att betrakta verksamheten som skattepliktig.

Anläggningar där det endast förekommer sortering är inte att anse som en skattepliktig avfallsanläggning. Inte heller sådana anläggningar där det endast sker rötning eller kompostering bör i allmänhet anses vara skattepliktiga avfallsanläggningar eftersom varken kriteriet för slutlig förvaring eller kriteriet för förvaring under längre tid än tre år är uppfyllt. Anläggningar som bedriver behandlingar, t.ex. rötning, där själva rötningssprocessen tar längre tid än tre år kommer dock att bli skattepliktiga.

Det förekommer att många moderna behandlingsanläggningar för konventionellt avfall bedriver både deponeringsverksamhet och en rad andra aktiviteter som t.ex. kompostering och rötning inom ramen för samma anläggning. I sådana fall blir allt material som förs in till anläggningen skattepliktigt, även för sådant som avses behandlas genom kompostering, rötning eller dylikt. Undantag för vissa behandlingsformer behandlas i avsnitt 10.

Anläggningar där det huvudsakligen bedrivs annan verksamhet än avfallshantering

Inom industrin uppkommer i samband med produktionen branschspecifikt industriavfall, varmed avses produktions- eller processavfall vars mängd och sammansättning till huvudsaklig del beror på de olika branschernas speciella verksamhet. Av det branschspecifika avfallet går i princip allt gruvavfall och ca 70 % av övrigt branschspecifikt avfall till industriernas egna deponier medan resten förs till i huvudsak kommunala avfallsanläggningar. Inom industriverksamheten uppkommer även konventionellt avfall (främst hushålls-, grov-, bygg- och rivningsavfall). Ca 30 % av detta avfall hamnar på industrins egna deponier.

Industrins egna deponier kan vara antingen fristående anläggningar som är belägna utanför huvudverksamhetens tomt eller interna deponier inom själva anläggningarna där den industriella verksamheten bedrivs. Vid bedömningen av skatteplikten vad gäller det förstnämnda slaget av anläggningar bör inga problem uppstå. De bör behandlas som motsvarande typ av avfallsanläggningar där konventionellt avfall omhändertas. Beträffande de interna deponierna finns dock, som påpekats av några remissinstanser, anledning att skapa en särskild reglering i syfte att åstadkomma en praktisk hanteringsordning för beskattning av avfall på dessa anläggningar.

För den industriella verksamheten gäller tillståndsplikt eller anmälningskyldighet med stöd av bestämmelser i miljöbalken. Hanteringen av uppkommet avfall ingår som ett led i miljömyndighetens prövning av den industriella verksamheten. Hittills har miljömyndighetens prövning vanligen inte resulterat i ett separat tillstånd för deponering utan det sätt på vilket omhändertagandet av avfallet sker har prövats inom ramen för prövningen av den industriella verksamheten.

I likhet med vad som föreslås beträffande avfallsanläggningarna, bör avgörande för om skatteplikt skall gälla för de industriella anläggningarna vara i vad mån det avfall som uppkommer deponeras eller förvaras på den interna anläggningen under en längre tid än tre år. Vad gäller innebörden av begreppet avfall bör till ledning för tolkningen kunna användas defini-

tionen på avfall enligt artikel 1 a i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall samt den förteckning över avfall som kommissionen beslutat om med stöd av den nämnda artikeln, den s.k. Europeiska avfallskatalogen. Detta betyder att det som brukar benämnas "restprodukt" vanligtvis omfattas av avfallsbegreppet.

En förutsättning för att ett föremål, ämne eller substans skall betraktas som avfall i skattelagens mening bör således enligt regeringens uppfattning, vad gäller de industriella anläggningarna, vara avfall som verksamhetsutövaren inte kan visa en realistisk avsikt att inom normal lagerhållningstid återvinna i sin verksamhet, t.ex. för energiutvinning. Det rör sig således om något som utövaren av den industriella verksamheten gör sig av med eller avser att göra sig av med eller är skyldig att göra sig av med. Det bör alltså inte komma i fråga att ta ut skatt på något som uppkommer som en följd av den industriella hanteringen (biprodukter) och för vilka det bedöms finnas en rimlig avsättningsmöjlighet, antingen genom avyttring till utomstående eller genom intern återanvändning i industriverksamheten. Det bör inte bli aktuellt att ta ut skatt på något som uppkommer till följd av den industriella verksamheten om man redan när ämnet uppkommer vet att det kan avyttras till en bestämd köpare. I detta fall bör ämnet, mot bakgrund av definitionen i det nämnda rådsdirektivet, definitionsmässigt inte vara att anse som avfall. Innehavaren har således inte för avsikt att göra sig av med ämnet på ett sätt som han skulle ha gjort om det varit fråga om en gängse avfallsprodukt. Motsvarande resonemang bör gälla om verksamhetsutövaren kan visa en realistisk avsikt att inom normal lagerhållningstid återanvända ämnet i sin verksamhet, t.ex. för energiutvinning.

Den närmare innebörden av begreppen "avfall" respektive "uppkommer" torde i vissa fall kunna vara svårtolkade. Viss ledning bör därvid kunna ges i form av Riksskatteverkets föreskrifter eller rekommendationer.

Gränsdragningsproblem mellan avfalls- och industrianläggningar

Vissa anläggningar kan ha karaktären både av avfallsanläggning och en sådan anläggning där det huvudsakligen bedrivs annan verksamhet än avfallshantering.

Det förekommer inte sällan att det vid en anläggning tas emot material, som i ett tidigare led betraktats som avfall men som nu avses användas som råvara i anläggningens tillverkningsprocess, och där en del av det material som tagits emot deponeras eller förvaras under längre tid än tre år. Sådana anläggningar bör enligt regeringen inte betraktas som en avfallsanläggning utan en anläggning som huvudsakligen bedriver annan verksamhet än avfallshantering. Konsekvensen av detta är att för en sådan anläggning omfattar inte skatteplikten det avfall som förs in på anläggningen, men likväl för det avfall som uppkommer inom anläggningen. Enligt detta resonemang skall t.ex. bilfragmenteringsanläggningar som deponerar en del av det avfall som de tar emot på det egna anläggningsområdet inte betraktas som avfallsanläggningar utan som anläggningar där det huvudsakligen bedrivs annan verksamhet än avfallshantering. Inte

heller bilskrotar eller andra skrotupplag bör anses utgöra avfallsanläggningar i skattelagens bemärkelse.

Ovan nämndes mellanlagring av asfalt m.m., vilket också kan ses som exempel på när gränsdragningsproblem uppstår. Numera förekommer i icke obetydlig omfattning att gammal asfalt görs om till ny i anslutning till pågående vägarbete. Det finns olika metoder att återvinna asfalt. Hittills har kall och halvvarm återvinning varit de dominerande metoderna på det statliga vägnätet. Detta innebär att gammal asfalt från större vägar mellanlagras t.ex. i anslutning till Vägverkets underhållsgrupper och återanvänds på mindre vägar i samma område. Ofta är det beställaren som tillhandahåller upplagsplats och mellanlagring sker under säsong eller under något eller några år. Efter mellanlagringen återanvänds asfalten i enkla mobila verk med tillsats av asfaltsemulsion respektive mjukbitumen. Det återanvända materialet har något sämre kvalitet än motsvarande varmmas men kan fortfarande användas som slitlager på mindre trafikerade vägar och gator alternativt som bindlager eller bitumenbundet bärlager. Metoden bedöms vara miljömässigt effektiv.

Varm återvinning, som är en annan återvinningsmetod, kan ske dels i traditionella stationära satsverk, dels i trumverk. Trumverken klarar av en större inblandning och är ofta mer eller mindre mobila och kan flyttas mellan olika byggobjekt eller täkter. Metoden ger under goda betingelser massa av samma kvalitet som den ursprungliga massan och är ur denna synvinkel attraktiv.

När det gäller traditionella stationära asfaltsverk anser regeringen att dessa bör anses vara industrianläggningar som tar emot en råvara i form av gammal asfalt och upparbetar den så att den kan återanvändas. Någon skatteeffekt aktualiseras alltså inte när asfalt förs in till dessa anläggningar. Det avfall som kan uppkomma till följd av hanteringen inom de stationära verken beskattas dock.

När det gäller mobila verk är det däremot svårt att tala om en industrianläggning i skattelagens bemärkelse. Den mellanlagring som sker i väntan på behandling i mobila asfaltsverk bör därför inte betraktas som annat än förvaring och bör således beskattas om asfalten lagras på platsen under längre tid än tre år.

Om asfalt lagras på en sedvanlig avfallsanläggning inträder skyldigheten att betala skatt i och med att avfallet förs in till anläggningen. Det är enligt regeringens uppfattning en önskvärd styreffekt att skatten kan bidra till en minskad deponering av asfalt på avfallsanläggningarna och i stället stimulera till andra former av omhändertagande.

Motsvarande resonemang bör tillämpas om det på en anläggning lagras material, t.ex. olika typer av anläggningsmaterial, som senare skall återanvändas som råvara vid t.ex. vägbyggen. I den mån det finns stationära krossverk för återvinning av materialet bör det alltså vara fråga om en industrianläggning där skatt endast behöver erläggas för sådant avfall som uppkommer. Är det å andra sidan fråga om mobila krossverk bör det inte anses vara fråga om en industrianläggning. Mellanlagringen bör därför beskattas om materialet förvaras på platsen under längre tid än tre år.

Skatteplikten beräknas omfatta totalt ca 700 anläggningar, varav ca 280 deponier för konventionellt avfall, ca 300 anläggningar där branschspecifikt industriavfall deponeras samt ca 120 s.k. slamtippar. Merparten av de anläggningar där huvudsakligen konventionellt avfall omhändertas ägs av kommuner, kommunala bolag eller gemensamt av flera kommuner genom regionala avfallsbolag. Av den totala mängden konventionellt avfall deponeras endast ca 10 % på privatägda avfallsanläggningar.

Anläggningar som inte bör omfattas av skatteplikten

Anläggningar på vilka endast deponeras jord, grus, lera, skiffer, kalkstoft, kalksten eller annan sten, bergrester eller avfallssand från gruvindustriell verksamhet eller avfall från vattenrening vid sådan verksamhet samt järnhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspellets bör inte omfattas av skatteplikt. För skattefrihet i dessa fall gäller att deponeringen sker uteslutande av ett eller flera av de uppräknade avfallsslagen. Inte heller bör anläggningar där det enbart deponeras radioaktivt avfall omfattas av skatteplikt. Skälen för dessa undantag utvecklas närmare i avsnitt 10.

Undantag för anläggningar där små mängder avfall omhändertas

Avfallsanläggningar som tar emot mindre än 50 ton avfall per år omfattas inte av tillståndsprövning enligt miljöskyddslagstiftningen. Enligt utredningens uppskattningar kan det finnas mellan 100–200 sådana avfallsupplag i Sverige. Den mängd avfall som totalt deponeras vid dessa små avfallsupplag bedöms uppgå till ca 25 ton per år och anläggning. Totalt motsvarar det ca 5 000 ton per år eller mindre än 1 promille av allt avfall som deponeras vid anläggningar för konventionellt avfall.

Endast mindre mängder avfall förs således till dessa anläggningar, vilket skulle resultera i förhållandevis ringa skatteintäkter. Beskattningsmyndighetens hantering av dessa anläggningar torde, särskilt som de inte är föremål för tillståndsprövning enligt miljöskyddslagstiftningen, bli mycket kostsam i förhållande till skatteintäkterna. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att anläggningar där det deponeras mindre än 50 ton per år inte bör ingå i skattebasen. Anledning saknas att genom en avdragsrätt införliva dessa små deponier i skattesystemet. Risken bedöms som liten att större mängder avfall skulle komma att tillföras denna typ av anläggningar eller att antalet skulle komma att öka markant med anledning av att anläggningarna undantas från skatteplikt. Om större mängder än 50 ton avfall deponeras årligen skall anläggningen tillståndsprövas enligt miljöskyddslagstiftningen. Det är en del av miljömyndigheternas arbete att utöva tillsyn över att så sker. Oavsett om tillståndsprövning ägt rum är dock en sådan anläggning skattepliktig enligt lagen om skatt på avfall.

Motsvarande mängdgräns bör gälla även för industrianläggningarnas del. Antalet industrianläggningar där mindre än 50 ton avfall årligen deponeras beräknas vara begränsat.

Anläggningar där farligt avfall deponeras är föremål för tillståndsprövning oavsett vilken mängd avfall som deponeras inom anläggningen. Skatteplikten bör därför gälla alla sådana anläggningar.

6.2 Skattskyldig

Regeringens förslag: Skattskyldig skall vara den som bedriver verksamhet på anläggningen.

Utredningens förslag: Stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Riksskatteverket* och *WMI Sellbergs AB* har ifrågasatt om uttrycket ansvarar för verksamheten är tillräckligt klargörande. Övriga remissinstanser lämnar förslaget utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: Enligt miljöbalken är det den som bedriver en verksamhet som skall söka tillstånd m.m. enligt balken. Det är lämpligt att använda samma begreppsterminologi även inom skatteområdet. Skattskyldighetsbegreppet bör därför knytas till den som bedriver verksamheten på en skattepliktig anläggning. Den som har den rättsliga och faktiska kontrollen över verksamheten bör också anses vara den som bedriver verksamheten. Detta innebär alltså att om en innehavare av ett tillstånd överlåter verksamheten till någon, på sådant sätt att denne får den rättsliga och faktiska kontrollen över verksamheten, inträder den till vilken verksamheten överlåtits som skattskyldig. Se även kommentar till 7 § i avsnitt 16.

7 Förfarandet vid beskattning

7.1 Netto- eller slutdeponimetod

Regeringens förslag: Avfallsskatten skall tas ut efter en nettodeponimetod. Detta innebär att skatt tas ut för i princip allt avfall som förs till en skattepliktig avfallsanläggning. Skyldighet att betala skatt skall inträda då avfallet förs in till avfallsanläggningen. För avfall som förs ut från anläggningen skall avdrag medges. Vissa behandlingsformer som bedrivs inom anläggningen skall undantas från skatt.

Vad gäller avfall som deponeras vid anläggningar där huvudsakligen annan verksamhet än avfallshantering bedrivs, skall skyldigheten att betala skatt inträda när avfallet uppkommer.

Utredningens förslag: Stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock ingen särskild reglering i skattelagen av olika behandlingsformer som bedrivs på avfallsanläggningen.

Remissinstanserna: *Riksskatteverket, Statens naturvårdsverk, Skogsstyrelsen, Svenska Gjuteriföreningen och Svenska Naturskyddsföreningen* tillstyrker förslaget om nettodeponimetod. Övriga remissinstanser som uttalar sig i frågan avstyrker förslaget och förordar i stället en slutdeponimetod, som innebär att skyldigheten att betala skatt inträder först när avfallet läggs upp för deponering på en avgränsad yta.

Nettodeponimetoden innebär att i princip allt avfall och annat material som förs in till en avfallsanläggning blir föremål för beskattning, men att avdrag medges för skatten på det som förs ut från anläggningen. Den framförda kritiken riktar sig mot de konsekvenser som förslaget innebär i fråga om annan verksamhet än deponering som kan bedrivas inom samma avfallsanläggning. Det rör sig i huvudsak om kompostering, sorteringsverksamhet och tillfällig uppläggning av avfall. *Närings- och teknikutvecklingsverket, Boverket, Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Helsingborgs stad, Borås kommun, Borlänge kommun, Luleå kommun, Göteborgsregionens Avfallsaktiebolag, WMI Sellbergs AB, Svenska Fjärrvärmeföreningen, Svenska Renhållningsverksföreningen, Sydvästra Skånes Avfallsaktiebolag, Västmanlands Avfallsaktiebolag, Nässjö Affärsverk AB, Samarbete om Skånskt Avfall, Söderhalls Renhållningsverk AB och Stor-Stockholms Energi AB* anser att de avfallsanläggningar som bedriver integrerad verksamhet med såväl deponering som kompostering, sortering o.dyl. till följd av nettodeponimetoden kommer att drabbas av konkurrensnackdelar i form av ränte- och administrationskostnader i förhållande till de anläggningar där enbart annan verksamhet än deponering bedrivs. Dessa fristående anläggningar omfattas inte av det föreslagna skattesystemet. Utredningen har, som ett alternativ för anläggningsägarna att undvika dessa konsekvenser, pekat på möjligheten att ansöka om separat miljötillstånd för t.ex. sorterings- och/eller komposteringsverksamhet. Dåvarande *Koncessionsnämnden för miljöskydd* och *Länsstyrelserna i Stockholms, Skånes, Göteborgs och Bohus samt Gävleborgs län* anser dock att en sådan uppdelning av miljötillståndet har stora nackdelar, ur såväl miljö- som kostnadssynpunkt, och avstyrker därför en sådan ordning. *Svenska Renhållningsverksföreningen* anser att det endast är material som tillförs en deponi i enlighet med den definition som finns i 3 § renhållningsförordningen, som skall beskattas. Föreningen menar att endast material som deponeras då skulle omfattas av skatten.

Skälen för regeringens förslag: Syftet med avfallsskatten är att den skall belasta avfall som deponeras och härigenom vara ett verksamt ekonomiskt styrmedel för att bidra till en minskning av den mängd avfall som förs till deponering. Vid utformningen av skattemetoden, dvs. det regelsystem som skall styra hur skatten beräknas och redovisas, har utredningen övervägt två olika modeller. Båda modellerna medför att skatten endast tas ut för deponering, men sättet att åstadkomma detta resultat varierar beroende på val av skattemetod.

Som närmare redovisats i avsnitt 6 skall enligt regeringens förslag skatteplikt gälla för avfallsanläggningar där avfall deponeras eller förvaras under längre tid än tre år. Med avfall jämställs vid lagens tillämpning annat material som förs in till en avfallsanläggning. Vad gäller den närmare innebörden av begreppet "deponering" vid tillämpningen av skattelagen, hänvisas till vad som anförts i avsnitt 6.

Det ena av de modeller, som övervägts av utredningen, bygger på att skatten tas ut som en nettodeponiskatt. Ett sådant system innebär i princip att allt avfall som förs till en skattepliktig anläggning beskattas. Skattskyldigheten inträder vid den tidpunkt då avfallet förs in till anläggningen. För avfall som förs ut från anläggningen medges avdrag i deklARATIONEN. Enligt denna metod skall beskattning således ske av den mängd avfall som utgör skillnaden mellan det som förs in och det som förs ut från anläggningen, för vilket avdrag alltså får göras i deklARATIONEN.

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

Båda modellerna har, som utredningen redovisat, för- och nackdelar. Det är enligt regeringens uppfattning viktigt att det skattesystem som väljs är så enkelt att tillämpa som möjligt för såväl beskattningsmyndigheten som de skattskyldiga samt utan större omställningsåtgärder och praktiska olägenheter kan tillämpas av branschen. Det är vidare av vikt att systemet möjliggör en god kontroll av att skattereglerna följs.

Avsikten med den föreslagna avfallsskatten är att den endast skall belasta avfall som deponeras. Rent principiella skäl talar därför för ett beskattningsförfarande, som innebär att systemet endast omfattar avfall som bortskaffas genom deponering, dvs. ett slutdeponisystem. Modellen med ett sådant system medför dock, som utredningen påtalar, ett flertal svårlosliga problem. Det krävs bl.a. att det finns en av beskattningsmyndigheten godkänd avgränsning av en väldefinierad yta på vilken deponering skall ske. Det fordrar vidare att all annan hantering än deponering inom avfallsanläggningen sker utanför deponiytan. Detta leder till att ytor som är väl lämpade för t.ex. efterkompostering, nedbrytning av oljeskadade jordmassor, balning av avfall för vidare befordran till värmeverk m.fl. aktiviteter, inte kan användas för sådana ändamål eftersom skatten kommer att belasta även sådan hantering. Vidare måste en tidsgräns bestämmas för hur länge ett skattefritt avfall skall få lagras inom ett uppslagsområde innan det från skattesynpunkt skall betraktas som skattepliktigt avfall.

En slutdeponiskatt medför, enligt regeringens bedömning, omedelbara praktiska konsekvenser för de skattskyldiga i form av iordningställande av slutdeponiytor, uppmätning av dessa och utveckling av redovisningssys-

tem som kan godtas från skattekontrollsynpunkt. Från beskattningsmyndighetens sida krävs en omfattande kontroll, framförallt när det gäller förekomsten av mellanlager. Det måste härvid anses vara förenat med stora problem att få till stånd en så tillfredsställande kontroll, att det med säkerhet kan avgöras hur länge ett visst avfall har lagrats. Eftersom slutdeponimetoden inte medger återbetalning av skatten för avfall som i framtiden kan komma att föras ut från deponiytan, ger den inte heller något incitament för ökad materialutvinning genom nya tekniker o.dyl.

Med hänsyn till de ovan redovisade nackdelarna bedömer regeringen, i likhet med utredningen, att en nettodeponiskattmodell är att föredra. Ett sådant system blir administrativt enkelt. Skyldigheten att betala avfallsskatt inträder när avfall förs in till avfallsanläggningen. För varje bestämd period redovisas invägd respektive utvägd mängd avfall. Skillnaden mellan mängderna utgör, med avdrag för de mängder som härrör från i lagen särskilt angivna skattebefriade avfallsslag (se vidare avsnitt 11–13), den mängd som skall beskattas. I den mån visst avfall under en och samma redovisningsperiod såväl förs in till som ut från en anläggning uppkommer ingen skattekonsekvens. Vid deklarationen tillämpas dock en brutto-redovisning, dvs. mängden avfall redovisas under såväl posterna invägt som utvägt avfall.

En nackdel som nettodeponisystemet för med sig är att skatt måste betalas för allt material som förs in till en anläggning där det bedrivs både deponeringsverksamhet och andra typer av aktiviteter som sortering, förbehandling, behandling, förädling, stabilisering, även om det inte varit lagstiftarens avsikt att behandling av avfall skall beskattas. Som åtskilliga remissinstanser påpekat kan ett renodlat nettodeponisystem också medföra vissa konkurrensnackdelar i form av ränte- och administrationskostnader för avfallsanläggningar, vars verksamhet omfattar såväl deponering som t.ex. kompostering och sortering, i förhållande till de anläggningar där enbart annan verksamhet än deponering bedrivs. Vidare innebär vissa behandlingsmetoder, som exempelvis kompostering, att den produkt som uppstår efter behandling och som sedan förs ut från anläggningen, väger betydligt mindre än det avfall som behandlats. Den komposteringsjord som erhålls väger ungefär hälften av vad det ursprungliga avfallet väger.

En viktig aspekt vid utformandet av ett uppbördssystem för avfallsskatt är att säkerställa att systemet inte bidrar till att motverka användningen av miljömässigt bra behandlingsmetoder för vissa avfallsslag i stället för deponering. Utredningen har övervägt dessa problem och har, som ett alternativ för anläggningsägarna att undvika dessa konsekvenser, pekat på möjligheten att ansöka om separat miljötillstånd för t.ex. komposteringsverksamhet.

Företrädare för Finansdepartementet och Naturvårdsverket sammanträdde under beredningen av lagrådsremissen med representanter för dåvarande Koncessionsnämnden för miljöskydd. Därvid framgick att några formella juridiska hinder mot särskild tillståndsprövning visserligen inte finns, men att nämnden ansåg att sådana åtgärder endast bör komma i fråga i undantagsfall med tanke på dels det merarbete en omprövning av hela miljötillståndet innebär, dels på eventuella praktiska problem för miljötillsynen som kan aktualiseras vid en särskiljning av tillstånden.

Regeringens hållning i denna fråga har under det tidigare arbetet med lagförslaget överensstämt med utredningens. Regeringens utgångspunkt var då att sådana anläggningar som bedriver deponeringsverksamhet och andra aktiviteter inom samma anläggning hade separata tillstånd för de behandlingsformer som bedrevs på anläggningen eller att sådana tillstånd kunde sökas. Enligt de uppgifter som fanns i samband med lagrådsremissen skedde all förbränning och all kompostering, av annat avfall än park- och trädgårdsavfall, med stöd av särskilda tillstånd. Dessa uppgifter har sedermera visat sig inte vara helt korrekta. Exempelvis sker förbränning av farligt avfall vid SAKAB:s anläggning inom ramen för samma tillstånd som deponeringsverksamheten. Vid den anläggningen framstår det som ytterst tveksamt om miljömyndigheterna skulle godta att dela upp verksamheten på olika tillstånd.

Mot den nu angivna bakgrunden anser regeringen att möjligheterna att rättsligt särskilja de olika behandlingsformerna genom separata tillstånd bör kompletteras. Svenska Renhållningsverksföreningen anser att problemen kan lösas om endast avfall som tillförs en deponi i enlighet med den definition som finns i 3 § renhållningsförordningen omfattas av skatten. Enligt definitionen avses med deponi en upplagsplats för avfall. En sådan lösning innebär emellertid inte någon nämnvärd skillnad mot ett slutdeponisystem. De kontrollproblem som finns i ett slutdeponisystem skulle även gälla för en sådan lösning. Regeringen anser i stället att nettodeponimetoden bör kompletteras med uttrycklig skattebefrielse för vissa behandlingsformer. I avsnitt 10.3 redogörs för de behandlingsformer som skattebefrias. Genom dessa undantag får i stor utsträckning de önskemål vad gäller hantering av det konventionella avfallet, som under remissbehandlingen förts fram från främst branshåll, anses tillgodosedda.

Anläggningar där det huvudsakligen bedrivs annan verksamhet än avfallshantering

Som redovisats i avsnitt 6 förekommer att det branschspecifika industriavfallet tas om hand inom själva anläggningarna där den industriella verksamheten bedrivs. Enligt regeringens uppfattning bör principen med ett nettodeponisystem upprätthållas även vad gäller sådana industrianläggningar. En förutsättning är dock att systemet i viss mån modifieras i syfte att stämma överens med de faktiska förhållanden under vilka avfallshantering bedrivs på de industriella anläggningarna. Det föreslås därför att avfallsskatt i dessa fall skall betalas för avfall som uppkommer inom en industrianläggning. Angående innebörden av begreppet ”uppkommer” och ”avfall” hänvisas till avsnitt 6. Skyldigheten att betala skatt bör inträda i och med uppkomsten av avfallet.

7.2 Avdrag för sådant som förs ut från anläggningen

7.2.1 Inledning

I enlighet med vad som anförts i avsnitt 7.1 innebär tillämpningen av nettodeponimetoden således att avdrag får göras i skattedeklarationen för

sådant som förs ut från anläggningen. Enligt allmänna principer får avdrag dock endast avse skatt på sådant avfall som tagits upp till beskattning. I enlighet med det resonemanget anser regeringen att avdrag inte bör få göras för lakvatten som förs ut från anläggningen eller vid utförandet av gas som har bildats vid nedbrytningen av organiskt avfall. Utöver detta anser regeringen att rätten till avdrag inte bör gälla vid utförande av reningsvatten. Dessa båda frågor utvecklas vidare nedan.

7.2.2 Lak- och reningsvatten

Regeringens förslag: Avdrag skall inte medges för lak- och reningsvatten som förs ut från en avfallsanläggning.

Utredningens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag beträffande lakvatten. Vad gäller reningsvatten framför inte utredningen några specifika förslag.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har berört frågan.

Skälen för regeringens förslag: Lakvatten bildas när nederbörd eller yt- och grundvatten infiltrerar avfallet och blir förorenat efter passagen genom avfallet. Det kan även vara fråga om ytavrinning från avfallet. Enligt regeringens uppfattning bör dock inte avdrag beviljas vid utförelse av lakvatten eftersom vattnet av förklarliga skäl inte tagits upp till beskattning.

Under ärendets beredning har bl.a. *WMI Sellbergs AB* och *Svenska Renhållningsverksföreningen* framfört synpunkter om att reningsvatten som uppkommer inom anläggningen skall befrias från skatt. Reningsvattnet är sådant vatten som härrör från en reningsprocess inom anläggningen. Det kan t.ex. röra sig om rening av slam eller oljebemängt vatten där vattnet och föroreningarna separeras. Föroreningarna deponeras inom anläggningen medan vattnet antingen renas på anläggningens reningsverk eller transporterats till ett kommunalt reningsverk.

Som framgår av avsnitt 8 nedan föreslår regeringen att skatten bör baseras på avfallens befintliga tillstånd och inte på dess torrsvikt. Skälet till detta är, förutom kontrollproblem, miljömässiga skäl. Vattenmängder i avfallet medför att lakvattenproduktionen kommer igång tidigare och blir större. Det bidrar även till sättningar i deponin vilket försvårar sluttäkningsarbetet. För att undvika dessa effekter har regeringen gjort bedömningen att det är bättre att vattnet skiljs ut före deponering. Resonemanget torde även leda till mindre volymer avfall som deponeras.

För att i möjligaste mån styra mot avvattning av avfallet före deponering anser regeringen att avdrag vid utförelse av reningsvatten skulle motverka de styreffekter som eftersträvas. Avdrag vid utförelse av reningsvatten skall alltså inte beviljas.

Regeringens förslag: Avdrag skall inte medges för gas som bildats vid nedbrytning av organiskt avfall som förs ut från en avfallsanläggning (deponigas).

Utredningens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Närings- och teknikutvecklingsverket, Helsingborgs stad, Samarbete för Skånskt Avfall, Länsstyrelsen i Skåne län, Näs-sjö Affärsverk AB, Skånes Naturvårdsförbund, Söderhalls Renhållningsverk AB och Stor-Stockholms Energi AB* anser att avdrag skall få göras för deponigas som förs ut från en avfallsanläggning, i likhet med vad som gäller för annat material som förs ut från anläggningen. Enligt remissinstanserna kan en avdragsrätt för deponigas ge incitament för ökade insatser för att samla in och utnyttja deponigas och därmed minska de okontrollerade metanemissionerna från deponierna.

Bakgrunden till regeringens förslag: Organiskt avfall utgör grunden till huvuddelen av de miljöproblem som en deponi ger upphov till under sin driftstid samt bidrar även i hög grad till de framtida problemen. I de deponier som innehåller organiskt avfall sker en nedbrytning av avfallet, varvid s.k. deponigas bildas. Deponigasen består av metan (40–60 %) och koldioxid (25–40 %) samt spårämnen. Det allvarligaste miljöproblemet med utsläpp av metangas är dess bidrag till växthuseffekten. Nedbrytningen av organiskt avfall leder också till att volymen minskar, vilket ger upphov till ojämna sättningar i deponin. Sättningarna leder till svårigheter att täcka avfallsupplaget när det skall avslutas, eftersom sättningarna gör att det bildas sprickor i täckskiktet där vatten kan tränga ner i avfallet. Detta vatten lakar ur föroreningar ur avfallet och sprider dessa i den omgivande miljön. Sättningarna leder således till en ökad urlakning av metaller och stabila organiska ämnen till den omgivande miljön.

Deponigas kan bildas under 40–50 år efter det att organiskt material deponerats. Huvuddelen av deponigasen bildas dock inom ca 10 år efter deponeringen. Gasinsamling sker i dag på drygt ett 50-tal av landets deponeringsanläggningar. Gasen säljs och nyttiggörs som energikälla vid uppvärmning eller framställning av elektrisk kraft. Uttaget uppgår för närvarande till omkring 400 GWh per år.

Skälen för regeringens förslag: Konstruktionen av nettodeponisystemet innebär att avdrag medges för material som förs ut från en avfallsanläggning. En fråga som härvid uppkommer är om det finns skäl att i detta sammanhang särbehandla utförelse av deponigas.

Deponigas uppkommer genom nedbrytning av organiskt avfall på deponin. Deponigasen får därför anses inta en särställning i förhållande till huvuddelen av annat material som förs ut från en avfallsanläggning, eftersom det i dessa fall rör sig om avfall som förts in till anläggningen och därefter i princip i oförändrad form förs ut från anläggningen, t.ex. efter sortering. Redan av den anledningen kan skäl anföras mot att medge avdragsrätt. Härtill kommer att en avdragsrätt skulle innebära att organiskt avfall som långt innan lagens ikraftträdande förts in till en deponi, genom

återbetalning av skatt på den utvunna gasen, skulle komma i åtnjutande av skattelättnader. Detta står i strid med den allmänna princip som gäller vid tillämpningen av avdragsrätt enligt den föreslagna lagen, nämligen att avdrag endast får avse skatt på sådant avfall som tagits upp till beskattning.

Riksdagen har genom att anta prop. 1992/93:179 om åtgärder mot klimatpåverkan som mål satt upp att metangasutsläppen från avfallsupplag skall minskas med 30 % till år 2000. Det finns i princip två sätt att uppnå detta mål, dels minska deponeringen av organiskt avfall, dels öka uppsamlingen av deponigas från deponierna. En ändrad hantering av organiskt avfall där man successivt går över till rötning, med omhändertagande av gasen, förbränning eller kompostering torde ge en betydande minskning av metanutsläppen. Regeringen har i prop. 1996/97:172 Hantering av uttjänta varor i ett uthålligt samhälle, föreslagit att deponering av brännbart och organiskt avfall skall förbjudas från och med år 2002 respektive 2005. Riksdagen har ställt sig bakom förslaget (bet. 1997/98:JoU7, rskr. 1997/98:55). Förbudet är numera infört i renhållningsförordningen (1998:902).

De större anläggningarna har redan i dag deponigasuttag av kommersiella skäl. Något ytterligare incitament att öka uttaget av gas torde inte behövas i dessa fall. Mindre anläggningar som inte har deponigasuppsamling av kommersiella skäl kan i vissa fall ha uppsamling som villkor för miljötillståndet. Något behov av ytterligare styrmedel för att öka gasuttaget torde inte heller finnas i dessa fall.

Inom EU ställer rådets gemensamma ståndpunkt om ett deponeringsdirektiv krav på att i princip alla deponier skall samla upp och utnyttja eller fackla deponigasen. Reglerna om deponigasuppsamling har inte ifrågasatts under diskussionerna av förslaget, varför sannolikheten för att regler om detta kommer att ingå i det slutgiltiga direktivet är hög.

Sammantaget anser regeringen att det arbete som bedrivs såväl nationellt som inom EU innebär att kraftfulla styrmedel finns och kommer att finnas i syfte att öka uttaget av deponigas. En möjlighet till avdrag för avfallsskatt bedöms därför ha en mindre betydelse som stimulans till åtgärder på området. Avdrag bör därför inte medges för deponigas som förs ut från en skattepliktig avfallsanläggning.

7.3 Redovisningsperiod m.m.

Regeringens förslag: Redovisningsperioden för avfallsskatten skall vara kalenderkvartal. Samma regler som för övriga punktskatter skall gälla beträffande möjligheten att utnyttja avdrag som överstiger skattens bruttobelopp för en redovisningsperiod.

Utredningens förslag: Stämmer vad gäller redovisningsperiodens längd överens med regeringens förslag. Utredningen anser dock att återbetalning till den skattskyldige av avdrag som överstiger skattens bruttobelopp för en redovisningsperiod inte bör ske, utan föreslår att överskju-

tande skattebelopp endast skall få utnyttjas under följande redovisningsperioder under innevarande eller nästföljande kalenderår.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslagen eller lämnar dem utan erinran. *Riksrevisionsverket* anser att det inte är klarlagt att övervägande skäl föreligger för fränsteg från kalendermånad som redovisningsperiod. *Riksskatteverket* anser att möjligheten enligt lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter, LPP, att medge skattskyldiga som redovisar låga skattebelopp längre redovisningsperioder inte bör gälla för avfallsskattens del samt att avdrag från en tidigare redovisningsperiod endast skall få utnyttjas under följande perioder i den mån utrymme finns sedan avdrag som hänför sig till perioden har gjorts. *Svenska Revisorssamfundet* och *Söderhalls Renhållningsverk AB* anser att begränsningen av möjligheten att utnyttja avdrag medför oönskade konsekvenser i samband med uttag av material från deponier som inte längre tar emot avfall.

Skälen för regeringens förslag: Kalendermånad är i dag regelmässigt redovisningsperiod för de olika punktskatterna. Även om avfallsskatten får ses som ett viktigt styrmedel i syfte att åstadkomma en snabbare genomströmning av avfall som återvinns, kan dock många utövare av deponeringsverksamhet drabbas av en viss ekonomisk belastning om kalendermånad skulle väljas som redovisningsperiod. Mot bakgrund av den modifiering av nettodeponimetoden som regeringen föreslår i förhållande till utredningens förslag, kan detta komma att aktualiseras främst för de aktörer som bedriver verksamhet med material som i avvaktan på avsättningsmöjligheter lagras under längre tid på anläggningen.

I likhet med utredningen anser regeringen därför att skäl finns att välja en längre redovisningsperiod för avfallsskattens del. En sådan ordning har också valts vid införandet av avfallsskatt i Danmark och Finland. Kalenderkvartal är en lämplig period.

För punktskatterna gäller vidare enligt LPP att om avdragen för en redovisningsperiod överstiger skattens bruttobelopp för perioden skall det överskjutande beloppet utbetalas till den skattskyldige. Denna princip medför visserligen att en skattskyldig som under en redovisningsperiod för ut mer material än som kommer in skulle få pengar utbetalade till sig. Utredningen bedömer, mot den bakgrunden och med tanke på den stora mängd material som redan finns på anläggningarna, att det föreligger viss risk för utförsel av obeskattat material efter lagens ikraftträdande i svårkontrollerbar omfattning. Enligt regeringens uppfattning finns dock inte belägg för att denna risk skulle vara alltför betydande. Den av utredningen föreslagna särregleringen skulle också, som påpekats av några remissinstanser, medföra praktiska problem i samband med nedläggning av deponier. Någon begränsning i LPP:s bestämmelser om möjligheter till utnyttjande av avdrag överstigande skattens bruttobelopp för viss redovisningsperiod bör därför inte föras in i lagen om skatt på avfall.

Riksskatteverkets förslag om ett slopande av tillämpningen av 2 kap. 3 § tredje stycket LPP beträffande förlängd redovisningsperiod synes motiverad av en önskan att harmonisera regleringen med den av utredningen föreslagna bestämmelsen om begränsning av rätten till utnyttjande av avdrag. Med hänsyn till regeringens ställningstagande i den delen saknas

8 Skattenivå och fastställande av skatten

Regeringens förslag: Skatten skall utgå med 250 kr per ton. Skatten skall bestämmas på grundval av vägning. Om tillförseln sker i mindre omfattning eller det av annan anledning finns särskilda skäl får skatten bestämmas på annan grund än vägning.

Utredningens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslagen eller lämnar dem utan erinran. *Helsingborgs stad*, *Luleå kommun*, *Svenska Renhållningsverksföreningen*, *Sydvästra Skånes Avfallsaktiebolag* och *Söderhalls Renhållningsverk AB* förordar ett stegvist införande av skatten. *Svenska Renhållningsverksföreningen* föreslår att skatten inledningsvis sätts till 60 kr per ton. Sveriges Industriförbund anser att en skatt på 50 kr per ton är tillräcklig. Vissa remissinstanser, bl.a. *Stockholms stad*, påtalar att en differentierad skatt för olika avfall kan ge en ännu bättre styreffekt.

Enligt *Riksrevisionsverket* bör beskattningsmyndigheten ges tydlig vägledning i vilka fall som skatt skall kunna fastställas på annat sätt än genom vägning. *WMI Sellbergs AB* är negativt till att skatten för anläggningar som inte har våg skall kunna bestämmas på annat sätt än genom vägning. Volymvikten varierar kraftigt vilket kan ge helt felaktiga omräkningsfaktorer. Detta skulle gynna de mindre anläggningarna och kraftigt minska kontrollmöjligheterna. Vägning borde i stället vara ett tvingande krav. *Kommunförbundet Västerbotten* föreslår att det skatteunderlag som levereras kvartalsvis skall baseras på en omräkning från volym till vikt i de fall kommunen inte har annat underlag. Vart annat år görs en inmätning av avfallsupplaget för att verifiera angivna volymer.

Skogsindustrierna, *Sågverkens Riksförbund* och *Vargön Alloys AB* anser att för avfall som innehåller vatten bör skatten baseras på vad avfallet väger i torrt tillstånd.

Skälen för regeringens förslag: Grunden för utredningens förslag till skattenivå har varit att skatten, i kombination med andra styrmedel på avfallsområdet, skall leda till att deponeringen i stort sett halveras till år 2005. Enligt utredningens beräkningar kommer på grund av de olika styrmedlen kostnaden för deponering per ton avfall att öka från i dag ca 200 kr till 600–700 kr per ton för företagen och till ca 800 kr per ton för hushållen. För hushållen tillkommer även mervärdesskatt. Förutom skatten påverkas kostnaderna av de högre miljökrav som i framtiden kommer att ställas på avfallsanläggningarna. Utredningen bedömer att en kostnad på den nivån kommer att innebära en kraftfull styrning från deponering mot ökad återvinning och ökat energiutnyttjande.

Att till år 2005 uppnå en halvering av det avfall som deponeras anser regeringen vara en rimlig ambitionsnivå. För att uppnå detta krävs enligt

regeringens bedömning en skatt i nivå med den som nu föreslås, alltså 250 kr per ton.

Beträffande frågan om en stegvis upptrappning av skattesatsen är följande att beakta. Motiven för att börja på en låg skattenivå är att det ger avfallsaktörerna en relativt lång förberedelse- och omställningstid för att vidta åtgärder i syfte att minska deponeringen. En i förväg aviserad skattesats skulle ge avfallsaktörerna en känd kostnad som kan vägas mot investeringskostnader för att undvika deponering och därmed även avfallsskatt. En stegvist införd avfallsskatt skulle också mildra effekten av skatten på det branschspecifika avfallet och minska risken för ökad illegal deponering.

Mot detta står att incitamenten för att vidta åtgärder för att minska deponeringen kraftigt minskar om skattenivån blir för låg. Eftersom det enligt regeringens bedömning krävs en skattenivå på 250 kr per ton för att syftet med skatten skall uppnås finns det inte någon anledning att inleda på en lägre nivå. En lägre nivå skulle tvärtom kunna leda till att aktörerna misstolkar statsmakternas budskap med skatten. Den största nackdelen med en låg skattesats är dock att drivkraften i arbetet med att öka återvinningen och minska deponeringen uteblir. Utvecklingen mot minskad deponering riskerar att försenas. Det kan för övrigt tilläggas att diskussionerna om att införa en avfallsskatt har pågått i flera år. Bland avfallsaktörerna bör därför ha funnits en sådan insikt om den kommande utvecklingen att de har kunnat planera för och vidta åtgärder i syfte att anpassa sig till den. Sammantaget anser regeringen att övervägande skäl talar för att skatten redan nu bör bestämmas till 250 kr per ton.

Enligt regeringens bedömning finns i dag inget behov av att differentiera skattesatsen för olika avfallsslag. Vid en framtida utvärdering av skattens konsekvenser kan dock frågan åter bli aktuell.

Regeringen delar utredningens uppfattning att skatten skall vara viktbaserad. För detta erfordras i princip att det finns våg vid anläggningarna. I dag finns det våg vid 97 av landets ca 300 anläggningar som tar emot hushållsavfall och annat konventionellt avfall. Våg finns dock vid samtliga anläggningar som tar emot minst 50 000 ton avfall per år. Det innebär att ca 80 % av det konventionella avfallet som deponeras är invägt. Det är osäkert i vilken utsträckning som våg finns vid industriernas deponier. Dock bör i vart fall någon fordonsmonterad våg ofta finnas tillgänglig.

Totalpriset för att installera våg uppgår till 130 000–200 000 kr. Den årliga driftskostnaden för en våg inklusive kröning och registreringsutrustning kan beräknas till 60 000 kr. Följande kostnader utslaget per ton invägt avfall vid olika anläggningar uppkommer då.

<i>Maximal mottagning</i>	<i>Kostnad för vägning</i>
50 ton/år	1 200 kr/ton
500 ”	120 ”
1 000 ”	60 ”
2 000 ”	30 ”
5 000 ”	12 ”

För de större anläggningarna är det inte oskäligt att installera våg. Huvudregeln bör därför vara att skatten skall bestämmas på grundval av vägning av det som förs in till anläggningen. Om tillförseln sker i mindre omfattning eller det finns annan anledning, bör dock skatten få bestämmas på annat sätt än genom vägning. I sista hand får skatten beräknas efter vad som är skäligt. Det bör således inte ställas något absolut krav på att våg installeras. Det är inte rimligt att kräva att en anläggning som tar emot 50 ton per år, vilket medför en skatt på 12 500 kr, skall behöva vidta åtgärder för att väga avfallet till en kostnad av 60 000 kr per år. I de fall vägning av avfallet inte sker, bör det ankomma på Riksskatteverket att genom föreskrifter eller rekommendationer lämna närmare vägledning för hur skatten skall fastställas.

Om skatten skulle baseras på avfallets vikt i torrt tillstånd kan det konstateras att en sådan ordning skulle medför stora kontrollproblem för beskattningsmyndigheten. Vidare talar starka miljömässiga skäl mot detta. Fysiskt instabila avfall, som slam, bör inte deponeras eftersom de markant ökar risken för sättningar i deponin. Stora vattenmängder i avfallet medför också att lakvattenproduktionen kommer igång mycket tidigare och blir större totalt. Det är i normalfallet bättre att vattenfasen i ett slam skiljs ut före deponeringen, och vid behov behandlas separat vid källan, än att vattnet läcker ut från en deponi med risk för att mer förorenat spridas till omgivningen. Den energimängd som behövs för att avvattna slam blir dessutom allt mindre i takt med utvecklingen av ny teknik och utrustning. Många gånger tillförs också onödigt stora vattentillsatser till avfallet. Av dessa skäl anser regeringen att det inte bör komma i fråga att fastställa skatten utifrån en beräkning av vad avfallet väger i torrt tillstånd.

9 Allmänna utgångspunkter för skattefrihet

Regeringens förslag: Utgångspunkten för att medge skattefrihet för vissa avfallsslag skall vara att det för dessa under överskådlig tid inte finns några miljömässigt acceptabla alternativ till deponering och att möjligheterna att minska avfallsmängderna genom processförändringar, val av råvara etc. är avsevärt begränsade. Skattens styreffekt skulle således i dessa fall vara mycket liten. Utvecklingen på området skall kontinuerligt följas i syfte att möjliggöra en omprövning av de beviljade fallen av skattebefrielse.

Utredningens förslag: Stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslagen till utgångspunkter för omfattningen av skattefriheten eller lämnar dem utan erinran. Många remissinstanser menar dock att fler avfallsslag än vad utredningen har funnit faller in under de angivna kriterierna och därför bör medges skattefrihet. *Svenska Naturskyddsföreningen* anser att de flesta slag av avfall som skattebefrias i stället borde betala skatt efter en lägre skattenivå. Enligt *Söderhalls Renhållningsverk AB* bör en annan ordning

än lagreglering skapas, eftersom den försvårar ändringar av skattefrihetens omfattning vid teknikförändringar o.dyl. *Skogsindustrierna* förordrar en möjlighet till enskilda dispenser och hävdar att skogsindustrins branschspecifika avfall generellt skall skattebefrias. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* menar att avdrag endast bör tillåtas om behörig myndighet intygar att avfallet inte kan hanteras på annat sätt än genom deponering. *Jernkontoret* anser att branschspecifika restprodukter från stålbranschen generellt skall skattebefrias. *Svenska Gruvföreningen* och *Sveriges Industriförbund* menar att skattebefrielsen för bl.a. slaggar från metallurgiska processer bör åstadkommas genom undantag från skatteplikt i stället för genom avdrag. *Kemikontoret* hävdar att avfall från i koncessionsbeslut föreskriven reningsanläggning bör befrias från skatt, eftersom miljöförbättrande åtgärder annars riskerar att missgynnas.

Skälen för regeringens förslag: Deponering av avfall innebär en icke önskvärd belastning av miljön och skatten utgör ett sätt att från statsmakternas sida tydliggöra denna värdering. Skatten bör vidare för den allt övervägande delen av såväl det konventionella som det branschspecifika avfallet, kunna utgöra ett verksamt styrmedel mot minskad deponering. Detta kan ske genom att avfall återanvänds, återvinns för materialutnyttjande eller för energiändamål. En alternativ möjlighet är, att på annat sätt än genom behandling som leder till återvinning, minska mängden avfall som går till deponering. Ett exempel kan härvid vara avvattning av slam. Skatten skall också styra mot minskad uppkomst av avfall som inte kan utnyttjas på de angivna sätten. Detta kan ske genom rimliga processförändringar, genom val av råvara eller liknande åtgärder.

För vissa avfallsslag visar dock utredningens analyser sammantaget med vad som framkommit under remissbehandlingen och därefter att skatten, med utgångspunkt från vad som i dag är känt om processtekniker, återvinningsmöjligheter och liknande, inte kommer att kunna få någon styrande effekt. Detta gäller såväl beträffande uppkomsten av avfall som för möjligheten att under överskådlig tid finna acceptabla alternativ till deponering för annat än möjligen marginella delar av det uppkomna avfallet. I dessa fall får deponering anses som den för tillfället miljömässigt bästa lösningen och utgångspunkten för regeringens ställningstagande beträffande enskilda avfallsslag är därför att skattebefrielse skall gälla för sådana avfallsslag.

Tre olika metoder föreslås för att uppnå skattebefrielse. Anläggningar där det uteslutande deponeras vissa särskilt uppräknade avfallsslag undantas från lagens tillämpningsområde, se vidare avsnitt 10. Skattefrihet för olika typer av avfall åstadkoms i vissa fall genom att dessa avfallsslag undantags från skatteplikt, vilket innebär att avfallsmängden inte redovisas i deklarationen och i andra fall genom att avdrag får göras i deklarationen för skatt på vissa typer av avfall. Skattefrihet för konventionella avfall behandlas i avsnitt 12, medan skattefrihet för branschspecifika avfall tas upp i avsnitt 13.

Vad gäller två branschspecifika avfallsslag bedöms dock skatten i och för sig kunna få en icke obetydlig styrande effekt. Det rör sig om avfall dels från upparbetning av returpapper, dels från återvunnet glas. Risk finns emellertid att en skatt kraftigt skulle fördyra hanteringen av retur-

papper och återvunnet glas och därmed äventyra de miljö- och naturressskäl som är huvudsyftet bakom dessa åtgärder. Av miljö- och naturressskäl bör därför dessa avfallsslag skattebefrias.

Med de ovan angivna utgångspunkterna för när avfall inte skall beskattas, bör skattebefrielse för samtliga avfallsslag från en viss bransch inte förekomma. I stället får varje enskilt uppkommet avfallsslag analyseras för sig.

Inom i stort sett all industriell verksamhet torde uppkomma mindre mängder av ett eller flera avfallsslag, för vilka i dag med fog kan hävdas att skatten saknar styrande effekt och att deponering är den miljömässigt bästa formen av omhändertagande. Regeringen anser dock inte att det är realistiskt att i lagen göra en så detaljerad bedömning, att i princip varje slag av avfall vid enskilda tillverkningsprocesser blir föremål för skattebefrielse om de angivna kriterierna är uppfyllda. Mot den bakgrunden är det rimligt att skattebefrielse inte kommer i fråga för avfallsslag, vars årsvolym uppgår till ringa mängder.

Flera remissinstanser har betonat behovet av enskilda dispenser. I det sammanhanget bör det understrykas att det för såväl de skattskyldiga som beskattningsmyndigheten är viktigt att lagstiftningen innehåller klara och enhetliga regler för skattelagningen. Redan av den anledningen bör regler om dispensgivning i enskilda fall undvikas. Vidare ankommer det på riksdagen att genom lag meddela föreskrifter om skatt till staten. Regler om skattebefrielse för enskilda avfallsslag är av sådan viktig materiell beskaffenhet att det inte i skattelagen bör ges möjlighet för regeringen eller enskild myndighet att bevilja dispenser i särskilda fall. Ej heller bör avdragsrätten göras beroende av en enskild myndighets bedömning.

Föreskrifter om skatt till staten skall alltså meddelas genom lag. Eftersom utvecklingen inom avfallshanteringsområdet är dynamisk avser regeringen att noga följa utvecklingen och kontinuerligt pröva i vad mån förutsättningarna för skattebefrielse i lagen alltjämt föreligger. Det kan också bli aktuellt att utvidga skattebefrielsen till att omfatta ytterligare områden. Söderhalls Reningsverk AB:s krav på flexibilitet måste därför anses tillgodosett.

Naturskyddsföreningen anser att de flesta undantag bör ersättas med krav på lägre skatt. Som nämdes i avsnitt 8 bedöms en skattesats på 250 kr per ton vara rimligt för att de uppställda målen skall nås. Enligt regeringens bedömning finns det inget behov av att differentiera skattesatsen för olika avfallsslag. Om det vid den kontinuerliga översynen av lagen framkommer att behov av differentiering föreligger kan sådan övervägas.

Svenska Gruvföreningen och Sveriges Industriförbund framför att skattebefrielse för t.ex. slaggar från metallurgiska processer bör åstadkommas genom undantag och inte avdrag. Regeringen anser emellertid att det av kontrollskäl är angeläget att skattefrihet i flertalet fall beträffande det branschspecifika avfallet uppnås genom avdrag i deklarationen och inte genom undantag från skatteplikten.

När det gäller undantag för avfall från en i koncessionsbeslut föreskriven reningsanläggning anser regeringen att det inte finns några skäl att ur skattesynpunkt behandla sådant avfall annorlunda än annat avfall. När det sker en tillståndsprovning av miljöfarlig verksamhet av miljömyndighe-

terna förekommer det ofta att miljötillståndet villkoras av att utövaren av verksamheten skall rena utsläppen så att vissa gränsvärden iakttas. Verksamhetsutövaren har själv att välja den reningsteknik, processförändring eller annan åtgärd som skall åstadkomma att miljökraven uppfylls. Den omständigheten att utövaren av en enskild verksamhet med stöd av miljölagstiftningen åläggs att rena utsläppen på visst sätt och därigenom får ett avfall, utesluter inte enligt regeringens uppfattning att miljöskatter kan skapas i syfte att t.ex. bidra till en minskning av mängden sådant avfall som deponeras. Skäl saknas därför för att behandla avfall som härrör från föreskriven reningsanläggning på annat sätt än annat avfall.

10 Skattebefrielse för vissa anläggningar och behandlingsmetoder m.m.

10.1 Anläggningar där deponering sker uteslutande av vissa avfallsslag

Regeringens förslag: Lagen skall inte gälla för anläggningar där deponering sker uteslutande av ett eller flera av följande avfallsslag, nämligen

1. jord, grus, lera, skiffer, kalkstoft, kalksten eller annan sten
2. bergrester från gruvindustriell verksamhet, eller
3. avfallssand från gruvindustriell verksamhet och avfall från vattenrening vid sådan verksamhet samt järnhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspellet.

Vidare undantas anläggningar där radioaktivt avfall deponeras från skatteplikt.

Utredningens förslag: Stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock, utöver för järnhaltigt stoft, ingen skattebefrielse för avfall från vattenrening vid gruvindustriell verksamhet. Utredningens koppling av skatteplikten till miljötillståndet medför även att frågan om undantag från skatteplikt för radioaktivt avfall inte aktualiseras.

Remissinstanserna: Enligt *Stockholms stad* bör även anläggningar där endast inerta massor deponeras omfattas av skatten i syfte att öka återanvändningen av sådana massor. *Stor-Stockholms Energi AB* anser att slutdeponering av gråberg, jord, sten, grus etc. inte är verksamheter som kan vara utan styrning. Om inte ekonomiska styrmedel är lämpliga i dessa fall bör andra styrmedel användas. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att områden som i huvudsak används för uppläggning av muddermassor bör behandlas lika som områden där lera och andra naturmaterial läggs upp samt att tegel och betong inte bör omfattas av skatten. *Cementa AB* menar att skattefrihet bör gälla för vissa rester som uppkommer vid cementframställning, nämligen råmjöl och annat råmaterial bestående av

kalksten, mörgel och sand samt vidare hydrauliska material när dessa används för markstabilisering o.dyl.

Skälen för regeringens förslag: Det finns, vilket för respektive avfallsslag närmare kommer att utvecklas i det följande, anledning att i avfallsskattelagen göra undantag från skatteplikten för anläggningar där uteslutande ett eller flera av vissa, särskilt angivna avfallsslag deponeras eller förvaras under längre tid än tre år. Det bör för dessa undantag sakna betydelse om flera av de angivna avfallsslagen deponeras tillsammans. Särreglering föreslås dock för avfall från vattenrening vid gruvindustriell verksamhet, järnhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspellet samt för radioaktivt avfall.

Jord, grus, lera, skiffer, kalkstoft, kalksten eller annan sten

Vid schaktning för bl.a. bygg- och anläggningsarbeten uppkommer i varierande omfattning massor som inte kan utnyttjas i samband med det pågående arbetet och som därför måste föras bort från arbetsområdet. Dessa s.k. schaktmassor omfattar allt från sten och block från sprängningar och tunneldrivningar till organiska jordar med höga fukthalter. Skälen till att jord- och bergmassorna inte kan utnyttjas är olämpliga tekniska egenskaper, som t.ex. hög lerhalt eller stora mängder organiskt material som gör dem svåra att använda i anläggningsarbeten.

För den som vill göra sig av med schaktmassor finns det i dag tre huvudvägar att gå. Rör det sig om rena sprängstensmassor kan dessa användas som råvara vid ballasttillverkning. Massorna kan i befintlig form avyttras för utfyllnad eller till bullervallar. Den tredje möjligheten är att massorna förs till deponering. I viss utsträckning förs massorna till anläggningar som är tillståndspliktiga med stöd av bestämmelser i 15 kap. miljöbalken. Vanligast torde dock vara att massorna förs till särskilda upplag, för vilka vare sig tillståndsplikt eller anmälningskyldighet för verksamheten föreligger enligt miljöskyddslagstiftningen. I den mån endast rena naturmaterial deponeras på en anläggning är denna endast samrådspliktig med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Det rör sig om vad som i dagligt tal kallas schaktmassetippar. Antalet schaktmassetippar i landet är inte känt. En mycket grov uppskattning, som redovisas av utredningen, ger dock vid handen att det kan finnas ett 100-tal sådana anläggningar.

Det förekommer vidare vid industriell verksamhet, i synnerhet inom mineral- samt jord- och stenvaruindustrin, att i princip rena avfall från produktionen återförs till de täkter varifrån de utvunnits eller till separata deponier där endast dessa avfallstyper tas emot. Äger avfallshanteringen rum inom ramen för den industriella verksamheten gäller tillståndsplikt eller anmälningskyldighet enligt miljöskyddslagstiftningen för den industriella verksamheten. Hanteringen av uppkommet avfall ingår därvid som ett led i prövningen av den industriella verksamheten. I den mån kalksten och skiffer läggs upp på separata anläggningar torde dessa, i likhet med andra schaktmassetippar, endast vara samrådspliktiga enligt 12 kap. miljöbalken.

De nu nämnda slagen av rena massor läggs således huvudsakligen upp separat på särskilda anläggningar. Det rör sig i praktiken endast om en

omflyttning av massor från en plats till en annan, där dessa t.ex. med anledning av pågående anläggningsarbete eller liknande inte kan ligga kvar. Beroende på behovet av massor för utfyllnad o.dyl. inom transportavstånd kan massorna bli liggande under en längre tid. Ett sådant omhändertagande sker utan att massorna blandas samman med andra slag av avfall och är det lämpligaste från miljösynpunkt. Anläggningar där enbart jord, grus, lera, skiffer, kalksten eller annan sten läggs upp bör därför undantas från skatteplikt.

Rester från cementframställning består bl.a. av kalksten, märgel (lerblandad kalksten) och sand i form av mjöl eller i krossade beståndsdelar. Sådana rester bör alltså anses som kalksten och eftersom sådant avfall utan skada för miljön kan återföras till kalkbrotten eller annan plats bör det inte beskattas.

Svenska Kalkföreningen har inkommit med en skrivelse om att även kalkstoft bör omfattas av det ifrågavarande undantaget. Vid bränning av kalksten uppkommer ca 45 000 ton avfall per år. Det rör sig huvudsakligen om filterstoft med låg andel kalksten. Vid start av ugnarna uppkommer halvbrända rester, som i början håller höga halter kalksten (90 %) men vartefter ugnen kommer igång blir lägre och lägre.

Filterstoftet är ett pulver som inte lämpar sig förförbränning. En liten del, ca 2 000 ton per år, har man kunnat finna avsättning för som jordförbättringsmedel respektive markstabilisering. Det finns dock f.n. endast en liten marknad, beroende på få vägarbeten.

Filterstoftet förs tillbaka till brotten och deponeras där tillsammans med den rena kalkstenen. Kalksten är av sådan beskaffenhet att detta inte medför negativa konsekvenser för miljön. Om inte kalkstoft också omfattas av undantaget skulle det innebära att allt, dvs. även den rena kalkstenen, skulle beskattas när den deponeras i brotten. Mot den bakgrunden anser regeringen att även kalkstoft bör omfattas av undantaget.

I den mån det i övrigt är nödvändigt med närmare definitioner av de aktuella avfallsslagen, bör det ankomma på Riksskatteverket att efter samråd med Naturvårdsverket ange sådana i föreskriftsform. Det bör dock inte bli aktuellt med en vid tolkning av begreppen. Sålunda bör material som är resultatet av förädling av de uppräknade avfallsslagen, t.ex. betong och tegel, inte omfattas av undantaget från skatteplikt. Det är av miljöskäl inte lämpligt att deponera sådana massor tillsammans med jord, grus, lera, skiffer, kalkstoft, kalksten eller annan sten.

Bergrester och avfallssand m.m.

Vid gruv- och mineralutvinning i Sverige uppkommer, framförallt vid malmbrytning, årligen ca 24 miljoner ton bergrester och ca 27 miljoner ton jord och andra massor som återförs till gruvor och dagbrott eller till separata upplag. Bergrester (upp till meterstora block) som uppkommer vid sprängning och jord och andra massor schaktas bort för att frilägga malmfyndigheterna. Ca 2 miljoner ton berg och jord används för lokala anläggningsarbeten men det lokala behovet är avsevärt mindre än tillgången. Vid bortforsling från malmfälten i Kiruna och Malmberget begränsas möjligheten av att järnvägen måste utnyttjas för malmtransporter.

Vidare uppstår ca 25 miljoner ton avfallssand från oxid- och sulfidmalmsbrytning. Detta avfall deponeras i anslutning till anrikningsplatsen. Avfallssanden uppstår efter en anriknings- och avskiljningsprocess där malmen i vattenbad mals ned till kristallstorlek.

Vid gruvdrift i Sverige finns ett behov att pumpa bort grundvatten ur gruvorna. I vissa fall har detta vatten en sådan kvalitet att det kan släppas ut direkt eller utnyttjas som processvatten, medan det i andra fall först måste pH-justeras och renas från slam och metaller. Reningen kan ske genom att vattnet pumpas direkt till ett närliggande sandmagasin eller i ett separat reningsverk. Vid rening i reningsverk uppkommer ett metallhaltigt slam som normalt har en hög vattenhalt. Slammet deponeras regelmässigt. Så vitt framkommit sker detta i form av deponering tillsammans med avfallssanden, antingen genom återföring till gruvan eller på de fristående sandmagasinen. Mängden deponerat slam från gruvvat-tenrening från gruvor som för närvarande är i drift uppgår till drygt 20 000 ton per år.

Vid tillverkning av järnmalmspellets uppkommer ett stoft och gaser vid förbränning samt vid övriga steg i tillverkningsprocessen. Dessa flöden har sedan länge varit föremål för stoftrening. Denna rening görs med fördel genom att flödena leds till en våtavskiljare (skrubber). I denna används vatten för att separera partiklar från gas, vilket medför att ett järnhaltigt stoft i slurryform uppkommer. Mängden järnhaltigt stoft i slurryform uppgår till 100 000 ton per år. Härav är det möjligt att återföra ca 30 % till pelletiseringsprocessen medan de övriga 70 % deponeras. Bakgrunden till att det endast är 30 % som kan återföras till processen är att resten utgörs av i huvudsak omagnetisk järnmalm som är olämplig att tillföra LKAB:s nuvarande anrikningsprocesser. Utöver en ojämn sammansättning varierar också mängden över tiden vilket medför störningar på processstyrningen och därmed kan produktkvaliteten äventyras. Eftersom de föroreningar som avfallet innehåller i huvudsak är desamma som finns i avfallssanden samt att de till sitt innehåll gör alternativ användning olämplig, deponeras den järnhaltiga slurryn på sandmagasin tillsammans med avfallssanden. Vattnet renas i sandmagasinen och möjliggör återföring av vattnet till processen.

Särskilda omständigheter gäller beträffande slam från gruvvattenrening från nedlagda gruvor, som t.ex. Falu gruva. Detta specialfall behandlas under avsnitt 12.3.2.

Bergrester från gruvbrytning kan vara allt från rent bergmaterial till material som innehåller så låga mineralhalter att det inte är lönsamt att utvinna dessa. Bergrester från *järnmalmsbrytning* innehåller i och för sig inte sådana föroreningar att de är olämpliga för anläggningsarbeten men de lokala avsättningsmöjligheterna är begränsade. Som nämndes ovan är eventuell bortforsling med järnväg begränsade. För vidaretransport av massorna skulle då krävas annan transport, t.ex. med lastbil. Eftersom de aktuella gruvorna ligger i norr och de flesta anläggningsarbeten bedrivs mer söderut skulle det kräva långa transporter. Även mängden transporter blir omfattande om anläggningsbehoven söderut skulle täckas. Detta skulle enligt regeringen resultera i andra belastningar på miljön som är mindre acceptabla än de miljöeffekter som deponering av bergresterna

innebär. Mot den bakgrunden bedömer regeringen att deponering är det miljömässigt bästa alternativet.

Vad gäller bergrester från *koppar-, zink- och blybrytning* innehåller dessa föreningar av svavel. Om dessa massor kommer i kontakt med vatten och syre lakas tungmetaller ut i naturen. Den enda miljömässigt acceptabla hanteringen av massorna är att de deponeras. Mot den bakgrunden anser regeringen att skatt inte heller bör tas ut på sådana bergrester.

Det rör sig om mycket stora mängder bergrester som årligen deponeras. Deponeringen sker i princip uteslutande i anslutning till gruvorna. Med hänsyn till administrativa skäl och kostnadsaspekterna är det omotiverat att föra in hanteringen av bergresterna i skattesystemet. Regeringen anser därför att skattefriheten i detta fall kan uppnås genom att de anläggningar där sådant avfall deponeras undantas från skatteplikt. Ett sådant omhändertagande är som nämndes ovan även lämpligt ur miljösynpunkt. Vanligen deponeras även jord och andra s.k. avrymningsmassor från gruvhanteringen på de anläggningar där bergrester deponeras. Som framgått ovan föreslås dock även undantag från skatteplikt för jord och vissa andra rena avfallsslag, varför en sådan samdeponering inte innebär något hinder för skattefrihet.

Mängden avfallssand som uppstår ökar i takt med att gruvindustrin utvecklar mer rationella metoder som gör det möjligt att utvinna malm även ur fyndigheter med låga malminhalt. Därmed uppkommer ökade mängder avfall från anrikningen men samtidigt uppnås en bättre hushållning med tillgängliga naturresurser. Grövre sand återförs till gruvschakten, vilken möjlighet utnyttjas fullt ut. Den större sandmängden uppstår vid dagbrott och denna sand måste deponeras. Deponeringen måste ske på ett från miljösynpunkt säkert sätt så att de metaller som finns kvar i sanden efter anrikningen inte lakas ut i naturen. Möjlighet att vid nuvarande malmbrytning ytterligare minska volymen avfallssand synes inte finnas inom nu överblickbar tid. Det enda rimliga sättet från miljöskyddssynpunkt att ta hand om överbliven avfallssand är således deponering. En skatt skulle därför inte få någon styrande effekt på deponeringen av avfallssand. Skatt bör därför inte tas ut på detta avfallsslag.

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

Deponering av avfallssand sker i dag vid anläggningar som finns hos det företag som bedriver den anriknings- och avskiljningsverksamhet varigenom avfallssanden uppkommer. Det finns därför inte av debiteringsskäl behov av att väga detta material. Såvitt framkommit finns heller inte andra skäl som i dag föranleder att avfallssanden vägs. Då det ur skattekontrollsynpunkt inte bedöms nödvändigt, skulle det mot den angivna bakgrunden te sig onödigt krångligt och arbetskrävande för företa-

gen att åstadkomma den föreslagna skattefriheten genom avdrag i deklARATIONEN. Administrativa, tekniska och kostnadsmissiga skäl gör således att det, i likhet med vad som är fallet för bergrester, är omotiverat att föra in hanteringen av avfallssand i skattesystemet. De anläggningar där enbart avfallssand – och i förekommande fall avfallssand och gruvvattenslam eller sådant järnhaltigt avfall som uppkommer från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspellets – deponeras, bör därför inte omfattas av skatteplikt.

Radioaktivt avfall

Med radioaktivt avfall avses i detta sammanhang både sådant kärnavfall som uppkommer vid drift av kärnkraftverk och sådana radioaktiva ämnen som används inom t.ex. sjukvården, i mätinstrument, inom industrin samt vid forskning vid universitet och högskolor. Som framgått av avsnitt 6 föreslår regeringen, till skillnad från utredningen, inte någon direkt koppling mellan skatteplikt och miljötillstånd. Deponering av radioaktivt avfall omfattas inte av miljöskyddslagstiftningen utan säkerhetskrav och liknande frågor regleras i särskild lagstiftning, se lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen (1988:220). Med den av regeringen föreslagna utformningen av skatteplikten enligt avfallsskattelagen torde dock även deponering av radioaktivt avfall komma att omfattas. Mot bakgrund av den särreglering som finns beträffande detta avfallsslag bör inte avfallsskatt tas ut i dessa fall.

Muddermassor

Länstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att områden som i huvudsak används för uppläggning av muddermassor bör behandlas på samma sätt som beskrivits ovan.

Muddermassor uppkommer till följd av arbeten med fördjupning eller restaurering av vattenområden. Som närmare framgår i avsnitt 12.2.2, föreslår regeringen att skattebefrielse skall gälla för muddermassor från sanering och fördjupning av vattenområden och att denna skattebefrielse skall åstadkommas genom avdrag i skattedeklarationen. Den som utövar verksamheten på en anläggning där deponering sker av muddermassor blir alltså skattskyldig och får i sin deklaration göra avdrag för skatten på muddermassorna. Avdragsrätten är utformad på sådant sätt att såväl rena som förorenade muddermassor kan komma i fråga.

I möjligaste mån bör undvikas att skattefrihet för ett avfallsslag kan uppnås genom tillämpning av såväl undantag från skatteplikt som avdragsrätt. Av skäl som närmare utvecklas i avsnitt 12.2.2 anser regeringen att såväl rena som förorenade muddermassor bör omfattas av skattefrihet. En sådan skattefrihet bör åstadkommas genom en avdragsmöjlighet. Regeringen finner därför inte skäl att införa en bestämmelse om undantag från skatteplikt för anläggningar där enbart rena muddermassor deponeras.

Regeringens förslag: Avfallsskatt skall inte betalas för material som är avsett att användas för driften av avfallsanläggningen eller som förs in till anläggningen utan direkt samband med avfallshanteringen.

Utredningens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna lämnar förslaget utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: Till avfallsanläggningar förs, förutom avfall, in material för drift och underhåll av byggnader, fordon och arbetsredskap. Vidare behövs drivmedel, kontorsutrustning och annat förbrukningsmaterial. Dessa är nödvändiga för den dagliga driften av anläggningen och bör givetvis inte beläggas med skatt. Den föreslagna nettodeponimetoden för avfallsanläggningarna innebär dock att allt, oavsett om det kan betecknas som avfall eller material, som förs in till en anläggning är skattepliktigt. Det är därför nödvändigt att göra undantag från skatteplikten för driftsmaterial. I den mån det förekommer att avfall eller annat material som beskattats därefter kommer till användning för driften av anläggningen kan en avdragsbestämmelse av motsvarande innehåll utnyttjas. Vidare skall självfallet inte material som förs in till anläggningen utan att ha ett direkt samband med avfallshanteringen, t.ex. de anställdas personliga tillhörigheter, beskattas.

Vad gäller industrideponierna föreslås, som framgått av avsnitt 6, att skatteplikten endast skall omfatta avfall som uppkommer inom anläggningen. Det kan därför i dessa fall inte bli aktuellt att ta ut skatt på material och något behov finns inte att för dessa anläggningars del göra undantag från skatteplikten för driftsmaterial. Om beskattat avfall senare kan komma till användning för detta ändamål, bör – i likhet med vad som nyss påpekats beträffande avfallsanläggningarna – skattefrihet för detta kunna uppnås genom tillämpning av motsvarande avdragsbestämmelse.

10.3 Vissa behandlingsformer

Regeringens förslag: Avfallsskatt skall inte betalas för avfall som är avsett att inom en anläggning behandlas genom

1. kompostering eller reaktorbaserad rötning,
2. förbränning,
3. användning för tillverkning av fast lagringsbart bränsle.

Avfallsskatt skall dock betalas för de rester som uppstår efter genomförd behandling. Några särskilda undantagsregler för sorteringsverksamhet införs inte.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår inga särskilt reglerade undantag från skatteplikten beträffande vissa behandlingsformer.

Remissinstanserna: Beträffande synpunkter från *Närings- och teknikutvecklingsverket*, *Boverket*, *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*, *Helsingborgs stad*, *Borås kommun*, *Borlänge kommun*, *Luleå kommun*,

Göteborgsregionens Avfallsaktiebolag, WMI Sellbergs AB, Svenska Fjärrvärmeföreningen, Svenska Renhållningsverksföreningen, Sydvästra Skånes Avfallsaktiebolag, Västmanlands Avfallsaktiebolag, Nässjö Affärsverk AB, Samarbete om Skånskt Avfall, Söderhalls Renhållningsverks AB och Stor-Stockholms Energi AB rörande konsekvenser av utredningens förslag för kompostering och andra typer av behandlingsmetoder inom de konventionella avfallsanläggningarna hänvisas till avsnitt 7.1.

Bakgrunden till regeringens förslag: Som närmare har utvecklats i avsnitt 7.1 kan det föreslagna nettodeponisystemet medföra vissa problem för den som bedriver deponering parallellt med andra behandlingsformer inom en och samma anläggning. I synnerhet gäller det behandlingsformer som medför stora vikt förluster. Gemensamt för dessa behandlingsformer är att det sker en stor avgång av framförallt vatten men även andra ämnen som gör att avfallet efter behandling kan minska i vikt med upp till 50 %. Eftersom den produkt som förs ut från anläggningen väger betydligt mindre än det avfall som förts in skulle skattefrihet i form av avdragsrätt innebära att behandlingsformerna trots allt belastades med avfallsskatt till viss del. Under remissbehandlingen har också framförts att sortering och mellanlagring av vissa avfall skulle missgynnas av systemet.

Behandling genom *rötning* innebär biologisk förgasning av avfall. Det är fråga om biologisk nedbrytning av organiskt avfall i syrefattig miljö, s.k. anaerob process. Ursprungsmaterialet kan vara gödsel, latrin, matrester, park- och trädgårdsavfall, avloppsvatten från industrier, slam från reningsverk, avfall från livsmedelsindustrin samt restaurang- eller slaktavfall.

Rötningsprocesser förekommer dels i rötningsreaktorer, dels under enklare förhållanden i t.ex. bioceller och rötceller. Med reaktorrötning avses rötning i slutna kärl. Vid reaktorrötning går processen att styra på ett mer omfattande sätt jämfört med t.ex. rötning i rötceller. Den första fullskaleanläggningen i Sverige för rötning av bl.a. hushållsavfall invigdes 1994. Utöver den anläggningen finns en handfull rötreaktorer som är i drift eller under uppförande.

Den rötrest som uppkommer efter genomförd rötning kan användas som jordförbättringsmedel. Den metangas som uppstår vid rötning tas till vara, t.ex. som uppvärmningsbränsle eller fordonsbränsle.

Kompostering är liksom rötning en behandling som innebär biologisk förgasning av organiskt avfall. Till skillnad från rötning är det dock fråga om biologisk nedbrytning i syrerik miljö, s.k. aerob process. Ursprungsmaterialet vid kompostering kan vara desamma som vid rötning.

Kompostering kan vara antingen öppen eller reaktorbaserad. Kompostering av mer eller mindre källsorterat hushållsavfall sker för närvarande vid ca 20 anläggningar. Park- och trädgårdsavfall komposteras vid ett 60-tal av landets ca 300 anläggningar och vid drygt 20 anläggningar förekommer kompostering av övrigt avfall, som t.ex. bark, slam och gödsel. Reaktorbaserad kompostering förekommer åtminstone vid en pilotanläggning i Uppsala.

De rester som uppkommer efter genomförd kompostering kan användas som insatsmaterial vid framställning av jordförbättringsmedel.

Ett annat sätt att behandla avfall är att *förbränna* det och utnyttja energin för värmeproduktion. Utöver de 21 anläggningar i landet där avfall förbränns för värmeproduktion, finns det förbränningsanläggningar i anslutning till anläggningar där deponering sker. Det exakta antalet sådana anläggningar har dock inte kunnat klarläggas.

Tillverkning av fast lagringsbart bränsle kan ske på olika sätt. Vid vissa anläggningar sker flisning av träavfall. Vid i vart fall en anläggning, Kovik i Gustavsberg, förekommer det att hushållsavfall används för tillverkning av en typ av pellets. Avfallet torkas, komprimeras och formas till pellets.

Såväl flis som pellets kan lagras under en längre tid och sedan avsättas eller användas när behov av energiproduktion uppstår. På så sätt kan det avfall som uppkommer under sommarhalvåret förbrännas under vinterhalvåret när behovet av energi är som störst.

Sortering och mellanlagring av industriavfall, förbehandling av specialavfall och mellanlagring av farligt avfall är exempel på ytterligare verksamheter som kan äga rum på avfallsanläggningar där deponering sker. Enligt Renhållningsverksföreningens statistik sker sortering av industriavfall på 102 anläggningar, medan 11 upplag förbehandlar specialavfall. Mellanlagring av farligt avfall sker på 130 avfallsanläggningar. Vid 93 deponier finns s.k. akutplattor där förorenade jordmassor och liknande kan tas emot. Mellanlagring av återvinningsbara material sker på 175 deponier.

Skälen för regeringens förslag: För att inte anläggningar som bedriver såväl deponering som annan behandling skall missgynnas, bör vissa behandlingsformer vara föremål för skattefrihet. De behandlingsformer som bör komma i fråga är enligt regeringens bedömning kompostering, reaktorbaserad rötning, förbränning och tillverkning av fast lagringsbart bränsle. Gemensamt för dessa behandlingsformer är att avfallet minskar väsentligt i vikt. Dessutom resulterar dessa behandlingar, förutom förbränning, regelmässigt i en produkt som anläggningarna finner avsättning för.

När det gäller rötning bör endast den mer utvecklade reaktorbaserade rötningen komma i fråga för undantag. Förutom energiutvinning resulterar denna metod i en slutprodukt i form av jordförbättringsmedel som kan avyttras. Detta till skillnad mot t.ex. bioceller som i stort liknar vanlig deponering och där det i dagens läge är tveksamt om avfallet någonsin kommer att lämna anläggningen. För det fall att andra rötningmetoder än reaktorbaserad rötning i framtiden kan visa sig medföra slutprodukter som regelmässigt lämnar anläggningarna kan dessa tas med bland undantagen.

För rester som uppstår efter genomförd behandling skall skatt betalas. Det kan röra sig om sten och metallföremål som sällas bort från kompostjord eller aska från förbränning.

Enligt Renhållningsverksföreningen fördes ca 7 % av invägd mängd ut från upplagen i förädlad form under 1994 när det gäller konventionellt avfall. Mängderna utfört material torde visserligen, till följd av önskemål om ett ökat materialutnyttjande, komma att öka i framtiden. Under överskådlig tid bedöms ändock, enligt nu tillgängliga beräkningar, den mängd material som på deponianläggningarna hanteras vid sidan om deponering

vara liten i förhållande till den totala mängd avfall som förs in till deponierna för omhändertagande.

Det framfördes under utredningsarbetet farhågor om att sorteringsverksamhet och tillfällig uppläggning av avfall i mellanlager på andra platser än i anslutning till deponeringsanläggningen gynnas genom ett nettodeponiskattesystem eftersom dessa fristående anläggningar inte skulle bli skattepliktiga.

Sorteringsåtgärder, helst redan vid källan, bör stimuleras. Omfattningen och typen av sortering vid dessa fristående anläggningar bedöms normalt inte utgöra ett hot mot sorteringen vid avfallsanläggningarna. Den allt överväganden delen av den förekommande sorteringsverksamheten vid deponier torde dessutom bedrivas på sådant sätt att merparten av inkommet avfall strömmar igenom anläggningen inom loppet av en redovisningsperiod, dvs. ett kalenderkvartal. De räntekostnader som kan uppstå för sorterat material bör nästan undantagslöst uppvägas av de ränteintäkter som anläggningarna kan göra genom den föreslagna redovisningsperioden. Slutligen kan här pekas på den möjlighet som ändå torde finnas att genom tillstånd rättsligt särskilja sorteringsverksamheten om miljömyndigheterna finner detta godtagbart.

11 Skattebefrielse för konstruktionsarbeten m.m.

Regeringens förslag: Avfall och annat material som används för konstruktionsarbeten inom anläggningen eller för att åstadkomma en miljösäker deponering på anläggningen skall befrias från skatt. Skattebefrielsen åstadkoms genom en rätt till avdrag när materialet använts för avsett ändamål. Rätt till avdrag skall dock inte föreligga vid s.k. mellantäckning.

Utredningens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker i huvudsak förslaget eller lämnar det utan erinran. *Riksskatteverket* efterlyser ett förtydligande av begreppet konstruktionsarbeten. *Närings- och teknikutvecklingsverket* anser att det material som används för konstruktionsarbeten måste uppfylla vissa kvalitetskrav. *Kemikontoret* och *GANSCA Deponi AB* menar att skattefrihet skall gälla för konstruktionsmaterial såsom tegel för dränering, flygaska för botten-, sid- och topptätning samt annat material som successivt inlemmas i olika behandlingsprogram för att reducera avfallens förorening. *Svenska Renhållningsverksföreningen* anser att skattebefrielse för täckmassor och konstruktionsmaterial bör medges redan när materialet införskaffas till anläggningen. *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Luleå kommun*, *WMI Sellbergs AB* och *Söderhalls Renhållningsverk AB* anser att avdrag skall medges även för mellantäckning. *Länsstyrelserna i Stockholms, Skånes och Gävleborgs län* anser att skattebefrielse bör medges för mellantäckning om särskilda miljökrav ställs på massorna som an-

vänds. *Svenska Gjuteriföreningen* anser att gjuterisand som används för mellantäckning bör vara skattebefriat.

Skälen för regeringens förslag: På avfallsanläggningarna vidtas en rad åtgärder för att verksamheten skall kunna bedrivas på ett korrekt och ändamålsenligt sätt. Det rör sig om konstruktions- och anläggningsarbeten, t.ex. vägar inom anläggningen, sluttäckning och stabilisering av askor.

Avfallsupplag behöver successivt avslutas och därvid påföras en topp tätning för att minska vatten- och gastransporten till och från avfallet. Därmed minskar risken för oacceptabel miljöpåverkan. Denna topptätning behöver vara beständig, vilket fordrar att tätskiktet skyddas mot uttorkning, rotpenetration, sönderfrysning m.m. Vidare bör möjligheter till god växtetablering skapas. En sluttäckning kan därför behöva bestå av flera delskikt, såsom tätskikt, dräneringsskikt och skyddsskikt, med olika kvalitetskrav. Med hänsyn till nämnda kvalitetskrav kan inte vilka täckmaterial som helst accepteras. Definitionsmässigt är sluttäckningen alltså den avslutande täckningsåtgärd, som krävs för att deponin skall kunna utgöra ett säkert långsiktigt förvar samt för att den skall kunna anpassas till det omgivande landskapet och för den framtida markanvändning som planerats. Dessa material bör inte beskattas eftersom de vanligen t.o.m. utgör en kostnad för deponiägaren. Även vissa avfallsslag bör utifrån dagens kunskap bli aktuella för skattefrihet. Det gäller avfall som används för sluttäckning, släntbeklädnad samt planterings- och vegetationsytor. Det gäller vidare avfall som används för att bygga permanenta vägar, vallar och ledningar m.m. inom deponianläggningen och avfall som används för att stabilisera och solidifiera avfall som deponeras.

Till konstruktionsarbeten som medför rätt till skattebefrielse bör även räknas när avfall används för utfyllnad av mark och vatten i syfte att skapa ny mark. Detta förekommer huvudsakligen på industrieponier. Skälet till att medge skattebefrielse är att avfallet i dessa fall utnyttjas och får ses som ersättningsmaterial till jungfruliga råvaror, t.ex. naturgrus.

Det föreligger en viss risk för att anläggningarna utnyttjar rätten till skattebefrielse för konstruktionsarbeten genom att använda mer avfall än som är nödvändigt. För permanenta vägar, vallar, ledningar o.dyl. bör dock regelmässigt finnas konstruktionsritningar som getts in i samband med tillståndsprövningen. Av tillståndshandlingarna för industrianläggningarna bör också framgå när avfallet har godtagits som utfyllnadsmaterial. Vidare finns i plan- och bygglagen (1987:10) regler om att marklov krävs inom detaljplanlagt område för schaktning eller fyllning som medför att höjdläget för tomter ändras avsevärt. Om ett visst höjdläge för markytan anges i planen, krävs dock inte marklov för att höja eller sänka markytan till denna nivå, se 8 kap. 8 § nämnda lag. Av tillstånden enligt 15 kap. miljöbalken och i förekommande fall enligt plan- och bygglagen bör således framgå i vilken utsträckning olika åtgärder är att betrakta som konstruktionsarbete. Tillämpningen av skattelagen får utvisa om problem kommer att uppstå och om så är fallet får inskränkningar i möjligheten till skattebefrielse övervägas.

Svenska Renhållningsverksföreningen och *Trestadsregionens Aktiebolag* har framhållit att det i många områden är ont om lämpliga massor för täckning och olika konstruktioner. Det är därför ofta fördelaktigt att ta in

stora mängder lämpligt material i samband med att vägbyggnader eller omfattande schaktningsarbeten sker i närheten av avfallsanläggningen. Materialet lagras sedan under flera år på anläggningen i avvaktan på att det skall användas. Som exempel anges att Vägverket och Banverket planerar vägbyggen respektive ny järnvägssträckning bara några hundra meter från en avfallsanläggning, vilket givit upphov till behovet av att lagra rena schaktmassor på avfallsanläggningen.

Regeringens förslag innebär att skattebefrielsen för material för konstruktionsarbeten m.m. medges först i och med att materialet faktiskt används för angivet ändamål. Detta medför att den som bedriver verksamhet vid en avfallsanläggning får betala in skatt direkt när lämpligt material införskaffas om det lagras på anläggningen och skatten återbetalas först när åtgärder vidtas som ger rätt till avdrag. Förutom att den som bedriver verksamheten eventuellt kan få vissa likviditetsproblem medför det också räntekostnader. Regeringen anser dock att kontrollaspekter gör att skattebefrielsen bör inträda först när man vet att materialet använts på det sätt som motiverar befrielse. Det framstår som mycket svårt för beskattningssmyndigheten att avgöra om visst material är avsedda för konstruktionsarbeten eller inte och allt möjligt avfall skulle kunna påstås vara avsett för skattebefriat ändamål. Även om besvärande konse-kvenser i vissa fall kan uppstå för en anläggning väger möjligheterna för en effektiv skattekontroll över för den valda lösningen. Som angetts ovan finns också en risk för att anläggningarna hänför mer avfall än nödvändigt till skattebefriade konstruktionsarbeten. Skattebefrielse genom rätt till avdrag, som redovisas i deklarationen, ökar möjligheterna för beskattningssmyndigheten att kontrollera att missbruk inte sker.

Mellantäckning (arbetstäckning) sker i princip dagligen på upplag där hushållsavfall deponeras, för att minska olägenheterna av lukt, nedskräpning och skadedjur, främst fåglar. Mellantäckning kan också ske för att minska risken för brand samt öka möjligheterna att samla upp gas. Rent definitionsmässigt är denna täckning alltså att anse som tillfällig, eftersom den relativt snart kommer att överlagras av nytt avfall. Avfall med för ändamålet lämpliga egenskaper bör kunna utnyttjas men de bör inte undantas från beskattning. Kvalitetskraven är inte högre än att, om detta inte skulle betraktas som beskattningsbart avfall, större delen av deponin skulle kunna sägas vara mellantäckning.

För att undvika att annat material än avfall – t.ex. naturgrus – används för mellantäckning, bör allt material som används för sådan täckning vara föremål för beskattning. Avsikten är i stället att styra mot att avfall som omhändertags används för mellantäckning, vilket med dagens teknik är fullt möjligt. Mot den bakgrunden anser regeringen det inte motiverat att medge skattebefrielse för vissa typer av material. Det saknar också betydelse om det material som används för mellantäckning köpts in eller om det är avfall som har omhändertagits mot betalning.

12 Skattebefrielse för vissa konventionella avfall m.m.

Prop. 1998/99:84

12.1 Inledning

Konventionellt avfall används här som en beteckning på avfall som består av uttjänta produkter, varor, förpackningar och annat avfall som inte är en direkt följd av industriell produktionsprocess eller verksamhet. Konventionellt avfall omfattar bl.a. hushållsavfall och därmed jämförbart avfall från offentlig och privat verksamhet. I det här avsnittet behandlas frågor om skattebefrielse för vissa typer av konventionellt avfall, dels sådana som diskuteras av utredningen, dels sådana som tagits upp av olika remissinstanser. Regeringens ställningstagande till de uppkomna frågorna redovisas, dvs. i vissa fall föreslås att skattebefrielse medges och i andra fall finner regeringen inte skäl till detta.

12.2 Sanering av mark- och vattenområden

12.2.1 Förorenad jord från marksanering

Regeringens förslag: Förorenad jord från marksanering skall skattebefrias.

Utredningens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Vägverket*, *Statens naturvårdsverk* och *Ragn-Sells AB* anser att förorenad jord skall omfattas av skatten. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* menar att skattebefrielse endast skall komma i fråga för jord och sediment som har behandlats. *Västmanlands Avfallsaktiebolag* anser att någon generell skattebefrielse inte skall införas, utan att en prövning från fall till fall bör ske genom en särskild dispensregel. Enligt *WMI Sellbergs AB* bör huvudprincipen vara att förorenad jord skall vara skattepliktig, men att avdrag skall kunna göras i de fall då det inte finns något alternativ till deponering. *Kemikontoret* menar att det är tveksamt om ny teknik som gör att deponering inte blir nödvändig finns tillgänglig redan år 2002 och anser att avdraget för skatt på förorenad jord i stället skall vara föremål för den kontinuerliga omprövning, som föreslås gälla för huvuddelen av de skattebefriade avfallsslagen.

Skälen för regeringens förslag: Naturvårdsverket har tillsammans med länsstyrelser och kommuner genomfört en nationell kartläggning av förorenade områden, s.k. efterbehandlingsobjekt. Kartläggningen omfattar deponier, markområden och sediment som förorenats av industriell eller annan verksamhet. Hittills har ca 2 000 misstänkt eller bekräftat förorenade områden identifierats. Utöver dessa beräknas ytterligare ett antal tusen områden att identifieras i de inventeringar som nu pågår. Många av dessa områden är så förorenade att de behöver efterbehandlas (saneras). De efterbehandlingar som hittills genomförts har framför allt inneburit uppschaktning och deponering av obehandlade massor, vilket i praktiken innebär att man flyttar problemen.

Strävan efter hushållning och återanvändning bör i stället styra val av saneringsmetod. Metoder som möjliggör återanvändning av jord bör prioriteras framför schaktning och deponering. För att efterbehandlingen skall vara effektiv och meningsfull bör föroreningarna i massorna i första hand destrueras så att jorden kan återanvändas. Deponering av obehandlade massor bör endast förekomma när det inte finns någon fungerande behandlingsteknik. Tillgång till behandlingsteknik och behandlingskapacitet är en förutsättning för en utveckling i linje med kretsloppsprincipen. Den avgörande faktorn för en etablering och utveckling av behandlingstekniken är dock den faktiska efterfrågan på behandling.

Deponering är i dagsläget betydligt billigare än behandling. Ett införande av en avfallsskatt på förorenad jord skulle å ena sidan positivt kunna stimulera efterfrågan på behandlingsmetoder som reducerar mängden massor som behöver deponeras. Det skulle vara en tydlig signal till såväl de företag som innehar de förorenade massorna som behandlingsföretagen att kretsloppsprincipen bör gälla även på detta område. Det skulle vidare vara ett incitament för företag med efterbehandlingsproblem att aktivt söka efter och stödja forskning och utveckling av behandlingsteknik samtidigt som behandlingsföretagen skulle ha lättare att konkurrera med deponering.

En avfallsskatt skulle å andra sidan kunna leda till att intresset för att överhuvudtaget genomföra saneringar minskar. Om den tänkta åtgärden endast är att flytta den förorenade jorden till en deponi, kan det dock i många fall ifrågasättas om man ändå inte bör avvakta med åtgärden. Med tanke på att det vid behandling är fråga om ny teknik och att resultatet av åtgärden inte är helt klarlagt, riskerar man trots behandling att få deponera jorden och därmed belastas av en skatt. Detta kan leda till att efterfrågan på behandlingsteknik ändå uteblir. Även om Naturvårdsverket har presenterat riktvärden för förorenad jord, kan alltså finnas en osäkerhet om möjligheterna att återanvända behandlad jord.

Sammantaget anser regeringen att det visserligen finns starka skäl för att skatt skall tas ut på förorenad jord som deponeras men den osäkerhet som föreligger om bl.a. möjligheten att återanvända behandlad jord medför dock att skatten kan tas som intäkt för att inte nu vidta nödvändiga saneringar respektive investeringar i ny teknik. Förorenad jord från marksanering, som t.ex. efterbehandling av områden som förorenats genom industriell verksamhet, föreslås därför bli skattebefriad. Senast vid utgången av år 2002 bör dock ny och tillgänglig teknik finnas som gör att förorenad jord inte längre behöver deponeras. Skattefriheten bedöms då kunna upphöra. Som nämnts ovan avser dock regeringen att noga följa avfallshanteringens utveckling och kontinuerligt pröva förutsättningarna för skattebefrielse.

Eftersom det är av vikt både för skattskyldiga och beskattningsmyndigheten att skattelagstiftningen innehåller klara och enhetliga regler för skatteläggning bör regler om dispensgivning i enskilda fall undvikas. Det bör inte heller i skattelagen ges möjlighet för regeringen eller enskild myndighet att bevilja dispenser i särskilda fall. Ej heller bör avdragsrätt göras beroende av en enskild myndighets bedömning. Vikten av att und-

vika individuella dispenser och myndigheters skönmässiga bedömning Prop. 1998/99:84
beträffande avdragsrätt har understrukits redan ovan i avsnitt 9.

12.2.2 Muddermassor

Regeringens förslag: Muddermassor från sanering och fördjupning av vattenområden skall befrias från skatt.

Utredningens förslag: Stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser lämnar förslaget utan erinran. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att endast oförorenade muddermassor skall vara skattefria samt att lagtexten bör omformuleras så att även massor från fördjupningsmuddring omfattas.

Skälen för regeringens förslag: Med muddring avses åtgärder för att fördjupa eller restaurera ett vattenområde. De muddermassor som uppkommer till följd av sanering av sjöar, hamnar m.m. kan många gånger vara kraftigt förorenade. Ibland muddras vattensystemen som en efterbehandlings- eller saneringsåtgärd, men hittills har det oftast skett av anläggnings- och farbarhetsskäl. Beroende på syfte sker hanteringen med olika ambitionsnivå från miljösynpunkt.

Med tanke på eventuellt föroreningsinnehåll i muddermassorna bör dessa deponeras, i stället för att som i dag alltför ofta sker, åter tippas i vattnet på annan plats. En skatt på muddermassor riskerar att motverka detta syfte. Muddermassor som deponeras bör därför av miljöskäl vara skattebefriade. Skattebefrielsen bör omfatta såväl rena som förorenade muddermassor, eftersom det annars finns risk för att rena muddermassor transporteras bort från arbetsområdet och tippas i annat vattenområde. En sådan ordning är inte lämplig ur miljösynpunkt.

Lagtexten har i förhållande till utredningsförslaget givits en tydligare utformning. Massor från såväl saneringsmuddring- som fördjupningsmuddring omfattas alltså av skattefrihet.

12.2.3 Omdeponering av avfall från sanering av upplag för farligt avfall

Regeringens förslag: Avfall från sanering av upplag för farligt avfall skall skattebefrias.

Utredningens förslag: Utredningen behandlar inte problem i samband med omdeponering av farligt avfall.

Remissinstanserna: *WMI Sellbergs AB* anser att omdeponering av avfall bör vara skattebefriat eftersom material som redan är deponerat endast flyttas av miljömässiga skäl. En skatt på dessa massor skulle kraftigt motverka incitamentet för en förbättrad deponering av massorna.

Skälen för regeringens förslag: Av en inventering gjord 1993 av Naturvårdsverket (projekt nummer 93123) framgår att det runt om i landet finns ett flertal upplag för farligt avfall. I många fall förvaras avfallet på ett otillfredsställande sätt, exempelvis i containrar. I rapporten framhålls att upplagen kan karaktäriseras som långtidsförvar och att beständigheten i konstruktionerna är låg. Läckage av vatten förekommer såväl i toppskikt som i bottenskikt.

Det är önskvärt att denna typ av avfall flyttas till deponier med från miljösynpunkt godtagbar standard. En skatt på dessa omdeponerade avfall kan medföra en risk för att nödvändiga åtgärder inte vidtas. Av miljöskäl bör därför avfall från sanering av upplag för farligt avfall skattebefrias. Däremot anser regeringen inte, av vare sig miljöskäl eller andra skäl, att det är miljömässigt motiverat att generellt undanta all omdeponering från beskattning.

12.3 Vissa fall av vattenrening

12.3.1 Slam från behandling av lakvatten från anläggning där gips deponeras

Regeringens förslag: Slam från behandling av lakvatten från anläggning där gips deponeras skall skattebefrias.

Utredningens förslag: Utredningen behandlar inte frågan om skattebefrielse för slam från behandling av lakvatten från anläggningen där gips deponeras.

Remissinstanserna: *Kemikontoret* och *Hydro Agri AB* anser att slam från en vattenreningsanläggning till den gipsdeponi som *Hydro Agri AB* anlagt i anslutning till en ö i Öresund skall befrias från skatt.

Bakgrunden till regeringens förslag: *Hydro Agri AB* drev t.o.m. maj 1992 en fosforsyrafabrik i Landskrona. Gips uppkom som biprodukt vid den industriella hanteringen. Eftersom det inte fanns någon marknad för gips deponerades den från 1978 fram till 1992 inom ett ca 32 ha stort invallat grundområde i Öresund i anslutning till ön Gråen. Före 1978 pumpades och löstes gipsen i Öresund. På grund av gipsens innehåll av fosfater (rest av fosforsyra), fluorider samt mindre mängder av metallerna arsenik, krom, kadmium, kvicksilver, zink, nickel och bly beslutades att skapa en ny anläggning där gips kunde deponeras. Dåvarande Koncessionsnämnden för miljöskydd gav tillstånd till detta 1975.

Mellan åren 1978–1992 deponerades totalt 4 miljoner m³ gips inom området. Så länge fosforsyrafabriken var i drift togs allt lakvatten om hand och användes i fabriken som processvatten. Systemet var således slutet på vattensidan.

När fabriken stängdes och deponeringen av gips upphörde 1992, innehöll deponin porvatten samt vatten i diken och bassänger. Detta vatten innehöll urlakade lösliga föroreningar såsom fosfat, fluorid samt vissa metaller (arsenik, kadmium, krom, nickel och bly). Vattnets pH-värde var ca 1,5.

Efter tillstånd från dåvarande Koncessionsnämnden för miljöskydd under 1993 uppfördes en vattenreningsanläggning för behandling av dels upplagrat vatten på ön, dels framtida bildat lakvatten från fallen nederbörd över området. I tillståndet meddelades rätt att dels behandla och släppa ut renat lakvatten, dels att deponera bildat slam innehållande samma typ och mängd föroreningar men nu överförda i en svårslöslig form.

I vattenreningen behandlas 150 000–200 000 m³ vatten per år med kalk. Därvid fälls de lättlösliga föroreningarna i lakvattnet ut till svårslösliga föreningar av typen kalciumfosfat och kalciumfluorid. Metallerna bildar svårslösliga hydroxider. Reningsgraden är mycket hög eller större än 99 %. Det renade vattnet släpps ut i Öresund. Det från reningsprocessen bildade slammet pumpas tillbaka till bassänger på gipsdeponin. Slammet innehåller samma typer av föroreningar som tagits ut via lakvattnet dock att de föreligger i en svårurlakad form. Den årliga mängden slam utgör för närvarande 30 000–40 000 ton.

Enligt koncessionsvillkor skall Hydro Agri AB senast i april 1999 till länsstyrelsen inge en plan för avställning av deponin. Enligt bolaget kommer planen att innehålla en kort redovisning av genomförda avställningsåtgärders (släntlutningar, täcknings- och dräneringsföretag m.m.) nuvarande status inklusive slamdeponier, redovisning av genomförda utredningar och en strategiplan för framtida avställningsåtgärder. Bolaget gör bedömningen att det under överskådlig framtid (minst 10 år) kommer att finnas behov att behandla lakvatten från gipsdeponin och deponera bildat slam på ön.

Skälen för regeringens förslag: Det slam som uppkommer vid behandlingen av lakvatten från gipsdeponin är till sitt ursprung jämförbart med slam från lakvattenrening på exempelvis kommunala deponier. Sådant slam omfattas inte av den föreslagna avfallsskatten, eftersom det inte förs in till avfallsanläggningen utan uppkommer vid behandlingen på deponin. I fallet med gipsdeponin i Landskrona sker lakvattenbehandlingen på annan plats, dvs. utanför den skattepliktiga avfallsanläggningen, varefter det uppkomna slammet förs tillbaka till deponin. Det finns enligt regeringens uppfattning inga avgörande skäl för att i skattehänseende behandla de båda fallen olika.

Föroreningshalterna i lakvattnet beräknas minska under den kommande tioårsperioden. Därav följer att producerade slammängder också kommer att minska. Det är dock inte möjligt att med säkerhet ange inom vilken tidsram denna utveckling kommer att kunna ske. Möjlighet finns dock att deponeringen av slammet helt upphör i framtiden. Regeringen kommer att följa arbetet med avställning av den aktuella deponin och pröva i vad mån det alltjämt finns behov av skattebefrielse.

12.3.2 Avfall från rening av kommunalt avloppsvatten som förorenats på grund av verksamhet vid Falu koppargruva

Regeringens förslag: Skatt skall inte tas ut på avfall från rening av kommunalt avloppsvatten som förorenats på grund av verksamhet vid Falu koppargruva.

Utredningens förslag: Utredningen behandlar inte frågan om skattebefrielse för avfall från rening av kommunalt avloppsvatten som förorenats av gruvvatten.

Remissinstanserna: *Svenska Gruvföreningen* och *Falu kommun* anser att rester från rening av vatten från den nu nedlagda Falu koppargruva bör skattebefrias. Falu kommun menar att skattebefrielse bör gälla även rester från rening av kommunalt avloppsvatten som förorenats av avfall från gruvindustriell verksamhet.

Bakgrunden till regeringens förslag: Gruvverksamheten i Falu koppargruva är numera nedlagd, men av bl.a. kulturhistoriska skäl sker alltjämt läns-pumpning av vatten från gruvans övre delar för att möjliggöra att gruvan hålls öppen för besökare. Länshållningsvattnet avleds till kommunens reningsverk. Eftersom vattnet innehåller höga halter av järn och sulfat har kommunen valt att utnyttja det som fällningskemikalie i det kommunala reningsverket.

Gruvavfall, sand och stenmaterial har under årens lopp lagts upp på ett stort antal områden och använts som utfyllnadsmaterial vid uppbyggnaden av Falu stad. Stora mängder metaller, bl.a. järn och zink, finns bland dessa utfyllnadsmassor, vilket får till följd att metallbemängt grundvatten läcker in till avloppsledningsnätet.

Vid det kommunala reningsverket avskiljs metaller vid rening av det kommunala avloppsvattnet och länshållningsvattnet från gruvan. Det slam som uppkommer är så förorenat att det klassas som farligt avfall. Mängden uppgår till ca 13 000 ton per år. Hälften av slammet härrör från länshållningsvattnet och hälften från det vanliga avloppsvattnet.

Skälen för regeringens förslag: Det är av kulturhistoriska skäl betydelsefullt att den nerlagda koppargruvan i Falun hålls öppen för besökare. Även om det av miljöskäl kan resas vissa invändningar mot att man med länshållningsvattnet förfar på sådant sätt att det påverkar det kommunala slammet, kan det enligt regeringens uppfattning inte anses rimligt att i detta fall utarbeta nya former för rening av länshållningsvattnet.

Det kommunala avloppsvattnet i Falun förorenas genom oavsiktligt inläckande mängder förorenat vatten som härrör från avfall från äldre tiders gruvhantering i staden. Slammet klassas som nämnts ovan som farligt avfall.

Sammantaget anser regeringen att de speciella omständigheter som föreligger i det aktuella fallet bör medföra att skatt i nuläget inte skall tas ut på avfall från rening av kommunalt avloppsvatten som förorenats på grund av verksamhet vid Falu gruva.

Lagrådet har i sitt yttrande ifrågasatt om inte bestämmelsen bör få en mer allmän räckvidd, så att den gäller även beträffande verksamhet vid andra nedlagda gruvor än Falu koppargruva. Det har under ärendets beredning inte framkommit att motsvarande problem skulle finnas i andra kommuner. Det finns vidare en risk att en mer generell formulering innebär att även andra platser eller kommuner som faktiskt har möjlighet till alternativ hantering av sitt avfall omfattas av skattebefrielse. Mot den bakgrunden anser regeringen trots allt att bestämmelsen bör begränsas till sådant avfall som uppstår på grund av verksamhet vid Falu koppargruva.

Regeringens förslag: Asbesthaltigt avfall skall skattebefrias.

Utredningens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna lämnar förslaget utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: Asbestavfall, bestående av omhändertagna takplattor, rör, isoleringsmaterial m.m. från ombyggnader och rivningsarbeten, skall av hälsoskyddsskäl snarast möjligt deponeras och täckas. Regler för denna hantering har utarbetats av Arbetarskyddsstyrelsen och Naturvårdsverket. Asbest får inte blandas med annat avfall och kräver dessutom en specialhantering. Avgiften för denna uppgår till mellan 300 och 500 kr per ton. En avfallsskatt ovanpå denna avgift ökar risken för att asbestavfallet inte omhändertas på rätt sätt eller på rätt anläggning. Av miljöskäl bör således asbesthaltigt avfall skattebefrias.

12.5 Bygg- och rivningsavfall

Regeringens förslag: Skatt skall tas ut på bygg- och rivningsavfall.

Utredningens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Byggentreprenörerna* hävdar att skattefrihet skall gälla för bygg- och rivningsavfall, eftersom branschen åtagit sig ett frivilligt producentansvar med målsättningen att halvera byggsektorns avfall till deponering.

Skälen för regeringens förslag: Med bygg- och rivningsavfall menas avfall från nyproduktion, renovering, ombyggnad o. dyl. av byggnader och andra anläggningar samt avfall från rivningsarbeten. Rena jord- och schaktmassor omfattas inte.

Det underlag som presenterats av utredningen visar att det finns goda förutsättningar att mängden bygg- och rivningsavfall som deponeras kommer att minska markant under de närmaste åren. Byggsektorn har åtagit sig ett frivilligt miljöansvar avseende bygg- och rivningsavfall. Detta innebär bl.a. att utarbeta byggvarudeklarationer, att bättre omhänderta farligt avfall, att källsortera avfallet och att till år 2000 halvera den avfallsmängd som deponeras. Det frivilliga miljöansvaret innebär dock inte att en skatt skulle sakna styrande effekt vad gäller möjligheterna att finna alternativ till deponering. I likhet med utredningen anser därför regeringen inte skäl föreligga att medge något undantag från beskattning beträffande bygg- och rivningsavfall.

12.6 Kommunalt avloppsslam

Regeringens förslag: Skatt skall tas ut på kommunalt avloppsslam.

Utredningens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Svenska Vatten- och Avloppsverksföreningen anser att det kommunala avloppsslammet bör undantas från skatten och pekar bl.a. på risken för att skatten leder till ökad, energikrävande slamförbränning. Kommunförbundet Västerbotten föreslår att oavvattnat slam från reningsverk som inte är försedda med avvattningsutrustning och slam från enskilda anläggningar skall vara befriade från avfallsskatt fram till år 2005. Därigenom kan glesbygdskommunerna bygga upp hanteringssystem och anläggningar som står i samklang med de övergripande målsättningarna att avfallsmängden skall minska och det organiska materialet återföras till kretsloppet.

Skälen för regeringens förslag: I kommunalt avloppsslam ingår slam, rens och sand från kommunal avloppsrening men också slamvatten från enskilda avloppsanläggningar som tillförs avloppsreningsverken via slam-sugningsfordon.

Den totala mängden slam kan minska genom effektivare avvattning. I dag används ca en tredjedel av slammet inom jordbruket. Den användningen kommer att kunna öka efterhand som allt mer slam uppnår en miljö kvalitet som motsvarar vad som överenskommits mellan Naturvårdsverket, Lantbrukarnas Riksförbund och Svenska Vatten- och Avloppsverksföreningen. Vidare kan samkompostering ske av slam med bark, torv och liknande strukturmateriäl för framställning av slamjord. Sammantaget medför detta att den mängd slam som deponeras kan minska väsentligt, enligt utredningens bedömning med drygt 60 %. Mot den angivna bakgrunden bör kommunalt avloppsslam vara föremål för beskattning.

Som framgått av avsnitt 8 anser regeringen att fysiskt instabila avfall, som slam, inte bör deponeras eftersom de markant ökar risken för sättningar i deponin. Stora vattenmängder i avfallet medför också att lakvattenproduktionen kommer igång mycket tidigare och blir större totalt. Det är därför i normalfallet bättre att vattenfasen i ett slam skiljs ut före deponeringen, och vid behov behandlas separat vid källan, än att vattnet läcker ut från en deponi med risk för att då mer förorenat spridas till omgivningen.

Det är således från miljösynpunkt befogat att avvattna slammet innan det deponeras och avfallsskatten är ett effektivt instrument för att åstadkomma detta. Det finns enligt regeringens bedömning inte tillräckligt starka skäl för att tidsmässigt uppskjuta beskattningen av oavvattnat avloppsslam jämfört med den tidpunkt då andra avfallstyper skall beskattas.

Regeringen finner inte skäl att befria enskilda anläggningar på det sätt Kommunförbundet Västerbotten föreslår.

Beträffande risken för ökad slamförbränning framgår av avsnitt 5 att frågan om skatt på avfallsförbränning kan komma att analyseras på nytt om utvecklingen går mot en omotiverad ökning av sådan förbränning.

12.7.1 Biobränsleaska

Regeringens förslag: Skatt skall tas ut på biobränsleaska.

Utredningens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Skogsstyrelsen* anser att den skattesats som utredningen föreslår inte är tillräckligt högt satt för att en marknad för kompensationsgödsling av skogsmark skall uppstå på kort sikt. En rad institutionella trögheter bidrar till att försvåra askåterföring till skogsmark i stor skala. *Skogsindustrierna* menar att biobränsleaskor under en treårsperiod bör vara skattebefriade eftersom det saknas riktlinjer för hur storskalig spridning i skogsmark skall ske. Även *Svenska Kraftverksföreningen*, *Sågverkens Riksförbund* och *Stor-Stockholms Energi AB* anser att man av motsvarande skäl bör avvakta med en skatt på biobränsleaskor.

Skälen för regeringens förslag: En viktig förutsättning för att uppnå en uthållig biologisk produktion är i många fall att näringsämnen kan återföras till marken där biobränsle har skördats. Därmed kan deponeringen av biobränsleaskor minska. Intresset för återföring av biobränsleaskor till skogsmark har ökat under de senaste åren. Askan innehåller näringsämnen, som i vissa områden kan ge ökad skogstillväxt och motverka markförurning. Årligen uppkommer ca 300 000 ton biobränsleaska.

Askornas kvalitet är en avgörande förutsättning för askåterföring. Stabilitet, långsamlöslighet och tungmetallinnehåll är viktiga egenskaper att ta hänsyn till vid storskalig och rationell återföring av aska. Skogsstyrelsen, Närings- och teknikutvecklingsverket och Naturvårdsverket presenterade i maj 1997 en rapport, Storskalig askåterföring, förutsättningar och hinder. Av rapporten framgår att det krävs förtydligande av de regler som styr verksamheten. Bl.a. nämns att det krävs ett klagörande av behovet att justera riktlinjerna beträffande askkvaliteter, doser och spridning. I lagrådsremissen om skatt på avfall angav regeringen att en förutsättning för att beskatta deponering av biobränsleaskor är att riktlinjer finns som gör det möjligt att återföra aska.

Skogsstyrelsen har beslutat om allmänna råd och tagit fram tagit fram rekommendationer för askåterföring. Detta skall kompletteras med tillåtna halter av tungmetaller. Det innebär att det vid införandet av skatten kommer att finnas det beslutsunderlag som behövs för askåterföring.

Eftersom skogsbränslehanteringen är under utveckling ger de allmänna råden och rekommendationerna dock relativt stort handlingsutrymme. För storskalig och rationell hantering av askorna krävs det fortsatt utveckling av teknik och metoder. Härutöver finns det också behov av fortlöpande informationsinsatser inom området.

Statens strålskyddsinstitut kommer att besluta om en policy avseende cesiumhaltiga askor. I denna kommer förutsättningarna för återföring av cesiumhaltiga askor till skogen att anges.

Regeringen aföreslår mot denna bakgrund att biobränsleaskor omfattas av avfallsskatten. Skatten kommer att stimulera teknikutvecklingen bl.a. vad gäller framställning av aska och askornas kvalitet. Men främst stimu-

lerar den till angelägen återföring av näringsämnen till skogen och därmed en minskad deponering.

Eftersom det inte finns något alternativt omhändertagande som kan främjas genom avfallsskatten, skulle det vara önskvärt att de askor, vars egenskaper inte ryms inom ramen för Strålskyddsinstitutets policy, undantas från beskattning. Ett sådant undantag kommer dock att medföra betydande kontrollproblem. Dessutom rör det sig om mycket små volymer i förhållande till den totala mängden bibränsleaskor, enligt uppgifter från Strålskyddsinstitutet 750–3000 ton per år. Mot den bakgrunden är det inte rimligt att undanta dessa askor.

12.7.2 Övrigt avfall från energiutvinning

Regeringens förslag: Även övrigt avfall från energiutvinning bör omfattas av skatten.

Utredningens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Göteborgsregionens Avfallsaktiebolag* anser att stabiliserade rökgasreningsprodukter bör skattebefrias. *Svenska Kraftverksföreningen* menar att restprodukter som inte kan eller får återanvändas bör befrias från skatt. *Stor-Stockholms Energi AB* anser att aska och slagg från eldning av fossilbränslen och avfall bör undantas från skatten.

Skälen för regeringens förslag: Som tidigare framhållits skall avfallsskatten styra mot minskad deponering. Detta kan ske genom att avfallet återanvänds, materialåtervinns eller utnyttjas för energiändamål. Skatten skall emellertid också styra mot minskad uppkomst av avfall som inte kan användas på dessa sätt. Det kan ske genom realistiska processförändringar, val av råvaror eller andra åtgärder.

Svenska Kraftverksföreningen anför att skattefrihet bör gälla för avfall som inte kan eller får användas på grund av avfallets egenskaper eller på grund av att myndigheterna inte lämnar tillstånd till återanvändning. Vidare bör, enligt föreningen, skattefrihet gälla för avfall som inte kan avsättas eftersom det saknas marknad för avfallet i Sverige.

Den bedömning som föreningen gör baseras endast på en analys av avfallet och dess användning men inte hur avfallsskatten kan vara styrande vad gäller val av råvara, processförändringar etc. Om inte hänsyn tas till t.ex. val av råvara skulle avfallsskatten kunna få en motsatt styreffekt där rent avfall från energiutvinning skattebeläggs medan förorenade restprodukter skattebefrias. Skatten skulle kunna leda till att man prioriterar samledning av exempelvis kol och bibränslen varvid avfallet då blir skattebefriat, medan användande av enbart bibränsle skulle ge upphov till ett beskattat avfall. Detta ligger inte i linje med intentionerna bakom skatten och inte heller i linje med Sveriges tidigare nämnda strävan mot en uthållig energiförsörjning.

För kolaskor, i första hand bottenaskor, kan återanvändning som fyllnadsmassa vid t.ex. vägbyggen bli aktuell. Kraftverksföreningen påpekar att tillståndsgivningen är komplicerad med särskilt tillstånd för varje användningstillfälle och ofta så långa handläggningstider att avsättnings-

möjligheterna hinner bli överspelade innan tillstånd erhållits. Det är viktigt att ambitionen med skatten, att styra mot minskad deponering och ökad återvinning, inte motverkas av en omständlig tillståndsgivning. Det är därför angeläget att berörda myndigheter tar fram generella kriterier så att beslut om tillståndsgivning kan tas utan onödig tidsutdräkt.

Någon skatt föreslås inte på avfall som förs till förbränning. Däremot beskattas det avfall, i form av slagg och aska, som uppstår efter förbränningen om det deponeras. Mängden sådant avfall uppgår till ca 15–25 % av det ursprungliga avfallets vikt. Även om avsättning i stor utsträckning skulle komma att saknas för slaggen och askan är en faktisk skattebelastning på 15–25 % rimlig. Dels för att det stimulerar till avfallsminskning och dels med tanke på den miljöbelastning som deponering av dessa avfall ger.

Sammanfattningsvis finner regeringen inte skäl att medge skattebefrielse för avfall från energiutvinning. Det är dock, som tidigare framhållits, önskvärt att berörda myndigheter tar fram kriterier som gör det möjligt att i högre utsträckning än i dag utnyttja detta avfall.

13 Skattebefrielse för vissa branschspecifika avfall

13.1 Inledning

Med begreppet branschspecifikt avfall avses avfall som uppkommer som en direkt följd av företagets produktion. Avsnitt 13 behandlar frågor om skattebefrielse för vissa typer av branschspecifikt avfall. Det rör sig om sådana som behandlats av utredningen men även om sådana som tagits upp av vissa remissinstanser samt skattebefrielser som yrkats efter det att lagrådsremissen presenterades. I avsnittet redovisar regeringen i vilka fall den anser att skattebefrielse bör medges och de fall som regeringen inte funnit motiverade för skattebefrielse.

13.2 Avfall från gruvor och mineralutvinning

Regeringens förslag: Avfallsskatt skall inte tas ut på fluor- och sva-velhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspelletts.

Utredningens förslag: Stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock endast att fluorhaltigt slam från tillverkning av järnmalmspelletts skall skattebefrias.

Remissinstanserna lämnar förslaget utan erinran. *Svenska Gruvföreningen* menar att med den av utredningen föreslagna lydelsen av undantaget omfattas inte visst avfall från rökgasrening vid en anläggning i Kiruna. Föreningen yrkar att undantaget ändras och formuleras på så sätt att avfallet omfattas.

Skälen för regeringens förslag: LKAB driver de pelletsverk som finns i Sverige. De är belägna i Kiruna, Svappavaara och Malmberget. Vid tillverkning av järnmalmspelletts avgår stoft och en gas. Gasen renas från stoftet, vilket medför att en järnhaltig slurry uppkommer. Detta avfallsslag har behandlats i avsnitt 10.

Den gas som återstår efter det att det järnhaltiga stoftet avlägsnats har tidigare ansetts vara harmlös. På senare tid har det emellertid upptäckts att gasen innehåller stora halter av fluor och svavel, varpå ett nytt steg i reningsprocessen införts. Gasresterna renas således ytterligare före utsläpp. Från denna reningsprocess uppkommer ett fluor- och svavelhaltigt stoft som deponeras. Mängden uppgår till ca 17 200 ton per år. Stoftet deponeras på separata deponier. Det fluor- och svavelhaltiga stoftet härrör således från gasreningen.

Det saknas för närvarande kunskap om i vilken grad det fluor- och svavelhaltiga stoftet skulle kunna återvinnas. En avfallsskatt kan ha viss pådrivande effekt för en sådan utveckling. Det är dock inte troligt att mer än en mindre del av de uppkomna mängderna kan återtas före år 2005. För huvuddelen återstår då deponering som enda alternativ, vilket från miljömessiga aspekter måste anses vara den bästa lösningen för närvarande. Regeringen finner därför att det fluor- och svavelhaltiga stoftet från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspelletts bör skattebefrias.

Beträffande frågan om skattebefrielse för bergrester och avfallssand från gruvindustriell verksamhet hänvisas till avsnitt 10.1.

13.3 Avfall från trävaruindustrin

Regeringens förslag: Branschspecifikt avfall från trävaruindustrin skall omfattas av skatten.

Utredningens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Sågverkens Riksförbund* anser att spillbark och aska från biobränslen bör undantas från avfallsskatt. Om skatt tas ut på spillbark bör den beräknas efter den torra vikten bark, varvid hänsyn tas till andelen vatten, jord, sten och grus m.m.

Skälen för regeringens förslag: Inom trävaruindustrin uppkommer ca 6 miljoner ton branschspecifikt avfall per år. Huvuddelen av detta avfall går redan i dag till återvinning och energiproduktion. Den spillbark som deponeras är ofta blöt eller förorenad med jord, sten och dylikt. Tendensen är dock att spillbark till deponering minskar. Ökad förbränning och kompostering blir möjlig om sten, grus och sand avskiljs från barken och om våt bark torkas eller pressas så att den får ett högre energivärde. Utredningen har också bedömt att deponeringen av spillbark bör kunna minska med 50 % före år 2005. Mot den bakgrunden finner regeringen inte skäl att undanta barken från beskattning. Som framgått av avsnitt 8 anser regeringen att det bl.a. av kontrollskäl inte bör komma i fråga att fastställa skatten efter en beräkning av vad avfallet väger i torrt skick. Någon avräkning för vatten m.m. bör således inte förekomma.

Av avsnitt 12.7.1 framgår att regeringen anser att biobränsleaska bör vara föremål för beskattning. Prop. 1998/99:84

13.4 Avfall från massa- och pappersindustrin

13.4.1 Generell skattebefrielse för avfall från massa- och pappersindustrin

Regeringens förslag: Generell skattebefrielse för branschspecifikt avfall från massa- och pappersindustrin skall inte medges.

Utredningens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Skogsindustrierna* anser att inget av det branschspecifika avfallet från skogsindustrin skall omfattas av skatten.

Skälen för regeringens förslag: Inom massa- och pappersindustrin uppkommer ca 2,5 miljoner ton branschspecifikt avfall per år, varav ca 1 miljon ton deponeras i dag. Som framgått av avsnitt 5 anser regeringen inte det finnas skäl att generellt undanta branschspecifikt avfall. I stället får avfallsslagen bedömas var för sig. Enligt regeringens mening finns också stora möjligheter för skogsindustrin att ytterligare minska deponeringen av branschspecifikt avfall. Något generellt undantag bör därför inte komma i fråga.

13.4.2 Grönlutslam

Regeringens förslag: Avfallsskatt skall inte tas ut för grönlutslam.

Utredningens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna lämnar förslaget utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: Grönlutslam är en restprodukt som genereras i sulfatmassafabrikers system för återvinning av kemikalier. Det uppkommer i stor mängd och är svårt att reducera. Allt grönlutslam deponeras i dag, i regel tillsammans med kalkgrus och mesa på brukens egna deponier. Mängden slam uppskattas till ca 100 000 ton per år.

Grönlutslammets innehåll av tungmetallerna kadmium, krom, nickel och zink anses vara relativt högt. De halter som förekommer överstiger redan nu exempelvis de gränsvärden som gäller för att kommunalt avloppsslam skall kunna återföras till jordbruksmark. En ökad slutning av processerna leder till att grönlutslammets metallinnehåll höjs ytterligare. Att återföra grönlutslam till skog, i likhet med vad som eftersträvas för biobränsleaskor, bedöms inte vara realistiskt i dagsläget. Förutom ett högre metallinnehåll saknar grönlutslammet också bioaskans värdefulla näringsämnen som ju utgör ett starkt motiv till att askorna bör återföras till skogen eller annan lämplig odlingsmark.

Regeringen anser således att grönlutslam skall skattebefrias.

Regeringens förslag: Avfallsskatt skall inte tas ut för returfiberavfall och avsvärtnings slam från uppabetning av returpapper.

Utredningens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna lämnar förslaget utan erinran.

Bakgrunden till regeringens förslag: Returpapper samlas in runt om i landet och uppabetas vid drygt ett tiotal olika pappersbruk. Vid pappersbrukens hantering av returpapper uppkommer dels returfiberavfall, dels avsvärtnings slam.

Returfiberavfallet består av fiber, sand, plast, ståltråd, lim och andra föroreningar som förekommer i det insamlade pappersavfallet. Mängden returfiberavfall uppgår årligen till ca 250 000 ton, varav i dag 70 000 ton återvinns, 30 000 ton förbränns och resterande 150 000 ton deponeras. Utredningen beräknar att mängden returfiberavfall till deponering bör kunna minskas med 50 % till år 2005. För att kunna förbränna materialet krävs i regel förbehandling med rivare, magnetavskiljare och sikt. Detta innebär att det i dag endast förekommer förbränning av delar av returfiberavfallet på de större pappersbruken. Då pappersåtervinningen ökar framöver medför detta att även mängden returfiberavfall kommer att öka.

Avsvärtnings slam uppstår vid massatillverkning baserad på returpapper och består huvudsakligen av oljehaltigt färgpigment. Mängden avsvärtnings slam uppgår till ca 220 000 ton per år, varav 120 000 ton i dag går till förbränning och resterande 100 000 ton deponeras. Utredningen beräknar att den avfallsmängd som deponeras bör kunna minskas med 50 % till år 2005.

Metallhalterna är visserligen relativt låga, men slammet har låg kväve- och fosforhalt och är därför mindre intressant som jordförbättringsmedel. Returpappersbruken deponerar i regel avsvärtnings slammet medan bruk med egna lämpliga fastbränslepannor om möjligt eldar upp slammet efter avvattning. Slammet har ett högt fiberinnehåll och används ofta för att underlätta avvattningen av andra slam. Slammet kan innehålla höga halter organiskt och oorganiskt material och vara blandat med fines och fyllmedel. I synnerhet slam som härrör från uppabetning av veckotidningspapper innehåller mycket oorganiskt material, huvudsakligen kaolin och kalciumkarbonat.

Skälen för regeringens förslag: Som utredningen redovisar finns goda möjligheter att fram till år 2005 avsevärt minska avfallsmängderna inom returpappersindustrin. Detta torde särskilt gälla avsvärtnings slammet, där en ökad grad av förbränning i kombination med möjligheter att använda aska som fyllnadsmaterial bör innebära att deponeringen kan minska. Även vad gäller returfiberavfallet torde dock finnas möjligheter att genom sortering och andra åtgärder minska den mängd sådant avfall som deponeras. En skatt bör i och för sig kunna verka pådrivande i den riktningen.

En av de grundläggande principerna för statsmakternas syn på avfallshandlingen är att avfallet tas om hand utifrån sina egenskaper, vilket förutsätter att uppkommet avfall delas upp i fraktioner med lämpliga egenskaper och att dessa styrs till rätt omhändertagandemetod. Hushållens

källsortering av papper har goda möjligheter att medföra en ökad pappersåtervinning, vilket av miljö- och resursskäl bör stimuleras och också utgör en viktig del av det kretsloppsanpassade samhället. Returpappersindustrin befinner sig dock ännu i ett uppbyggnadsskede och en skatt på avsvärtnings slam och returfiberavfall riskerar att leda till en minskad användning av returpapper och därmed minskade möjligheter till pappersåtervinning. Mot bakgrund härav anser regeringen att miljö- och naturressursskäl medför att skattebefrielse i vart fall i ett inledningsskede bör ges för avsvärtnings slam och returfiberavfall som uppkommer vid returpappersbrukens upparbetning av returpapper. Regeringen har för avsikt att noga följa utvecklingen mot minskat deponeringsbehov inom branschen och gör den bedömningen att skattebefrielsen på sikt bör kunna upphöra.

13.5 Askor från eldning av avsvärtnings slam

Regeringens förslag: Avfallsskatt skall inte tas ut för askor från eldning av avsvärtnings slam.

Utredningens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna lämnar förslaget utan erinran.

Bakgrunden till regeringens förslag: Av avsnitt 13.4.3 framgår att 120 000 ton av det avsvärtnings slam som uppkommer vid massatillverkning baserat på returpapper går till förbränning i brukens fastbränslepannor. Sådana pannor finns främst vid de bruk som använder såväl färskfiber som returfiber.

Askhalten är hög vid förbränning av avsvärtnings slam på grund av den höga halten av oorganiskt material (fyllmedel). Nästan all aska deponeras i dag. För att kunna hanteras lättare, fuktas askan före deponering. Enligt utredningen uppgår den totala mängden aska från förbränning av avsvärtnings slam till ca 45 000 ton per år.

Som framgått ansåg utredningen att denna aska inte borde beskattas. Frågan kom dock inte att uttryckligen behandlas i lagrådsremissen. Detta har påpekats av *Skogsindustrierna* och *Stora Kopparbergs Bergslags AB*.

Skälen för regeringens förslag: Det pågår ett antal försök att utnyttja olika askor från skogsindustrin. Bland de intressantaste alternativen är användning som fyllnadsmaterial, antingen direkt vid vägbyggen eller som ballast i betong. En skatt bör i och för sig kunna verka pådrivande i riktning mot alternativ användning av askan.

Bränslevärdet på avsvärtnings slam är dock lågt varför det finns en överhängande risk att förbränning av slammet skulle upphöra om deponering av askorna beskattades. I stället för att förbränna avsvärtnings slammet skulle slammet sannolikt deponeras eftersom deponering av slammet i sig är skattebefriat. Som framgått av avsnitt 5 anser regeringen att förbränning i förbränningsanläggningar är ett bättre alternativ än deponering av avfall. Mot den bakgrunden anser regeringen att askor från eldning av avsvärtnings slam skall skattebefrias åtminstone i ett inledningsskede.

13.6.1 Slam från framställning av dikalciumfosfat, kalciumklorid och natriumfosfat

Regeringens förslag: Slam från framställning av dikalciumfosfat, kalciumklorid och natriumfosfat skall vara skattebefriat.

Utredningens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna lämnar förslaget utan erinran.

Bakgrunden till regeringens förslag: I Sverige bedrivs industriell framställning av dikalciumfosfat, kalciumklorid och natriumfosfat av ett företag, Kemira Kemi AB i Helsingborg. Vid dessa processer uppkommer rester i form av ett oorganiskt, metallhaltigt slam.

Dikalciumfosfat är ett mineralfoderfosfat som används inom husdjursnäringen. Framställningen av denna produkt grundar sig på en speciell typ av råfosfat, s.k. Marockofosfat. I processen upplöses råfosfatet i saltsyra och därefter följer olika processteg, som bl.a. innebär utfällning av fluor samt kadmium, arsenik och andra tungmetaller. Vid företaget sker även framställning av andra fosfatprodukter, såsom natriumpolyfosfat. Användningsområdet för denna produkt är som tvättmedelskomponent. Kalciumklorid används för dammbindning på grusvägar, inom oljeborrningsindustrin m.m. Vid tillverkningen av kalciumklorid utnyttjas restlösningar från dikalciumfosfatprocessen.

Avfallsslammet från dikalciumfosfatproduktionen förs till en s.k. slamstation, där neutralisation och filtrering sker. Avfallsslammet blandas där med avfallsslam från natriumfosfatproduktionen. Efter denna blandning och neutralisering med kalk erhålls ett filtrerbart slam som kan avskiljas i s.k. filterpressar. Mängden fosfatslam uppgår till ca 55 000 ton per år och deponeras vid företagets egen deponeringsanläggning. Den deponerade mängden motsvarar ca 25 000 ton fast substans.

Även vid produktionen av kalciumklorid måste en rening ske, vilket ger upphov till ett avfallsslam som deponeras under samma förhållanden som fosfatslammet. Kalciumkloridslammet uppgår till ca 10 000 ton per år, vilket motsvarar 2 300 ton fast substans. Slammet innehåller tungmetaller av olika slag.

Skälen för regeringens förslag: En förutsättning för att dikalciumfosfat, kalciumklorid och natriumfosfat skall kunna framställas är att de föroreningar som ingår i råvarorna avskiljs genom olika reningssteg. De föroreningar som via råvarorna tillförs processerna är bl.a. tungmetallerna kadmium, arsenik och krom. Dessa föroreningar anrikas i avfallet och omöjliggör en användning av avfallet i t.ex. gödselmedel. Framställningen av dikalciumfosfat grundar sig på en speciell typ av råfosfat, varför möjligheterna till en minskning av avfallsmängden via ändringar av råvaruflödet synes vara begränsade. Slammet innehåller vidare stora mängder halogener (exempelvis fluor och klor), vilka hittills har förhindrat möjligheterna till att finna tekniska lösningar för en återanvändning av avfallet i någon form. Sammantaget anser regeringen att deponering i dag får anses vara det miljömässigt bästa sättet att ta om hand de slammängder som

härör från kemiska processer avseende framställning av dikalciumfosfat, kalciumklorid och natriumfosfat. Dessa avfallsslag bör därför medges skattebefrielse.

Prop. 1998/99:84

13.6.2 Kalciumfluoridslam från framställning av aluminiumfluorid

Regeringens förslag: Kalciumfluoridslam från framställning av aluminiumfluorid skall vara skattebefriat.

Utredningens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna lämnar förslaget utan erinran.

Bakgrunden till regeringens förslag: Endast ett företag, Alufluor AB i Helsingborg, bedriver framställning av aluminiumfluorid i Sverige. Aluminiumfluorid kan tillverkas enligt två olika metoder. Enligt den ena metoden, som tillämpas av Alufluor AB, används fluorkiselsyra som fluorkälla. Enligt den andra metoden används jungfruliga mineraler som fluorkälla.

Den producerade aluminiumfluoriden används som flussmedel vid produktion av primäraluminium. Den smältelektrolys varigenom primäraluminium utvinns ur aluminiumoxid kräver normalt en mycket hög temperatur, ca 2 000°C, men genom tillsats av bland annat aluminiumfluorid ändras vissa parametrar med följd att temperaturen kan sänkas till ca 980°C. Härigenom kan energiförbrukningen vid aluminiumframställningen väsentligt minskas.

Skälen för regeringens förslag: När aluminiumfluorid tillverkas av fluorkiselsyra, vilket är en biprodukt från en annan tillverkningsprocess, sparas naturresurser. Om inte fluorkiselsyran användes för detta ändamål skulle den deponeras eftersom den är miljö- och kanske hälsofarlig, vilket gör den olämplig för all annan användning.

Användandet av fluorkiselsyra vid tillverkningen av aluminiumfluorid framstår således i sammanhanget som mer eftersträvansvärd eftersom dels ett annars oanvändbart material faktiskt kommer till användning, dels att mineraler inte behöver brytas i naturen, vilket alltså är en besparing av naturresurserna.

Då fluorkiselsyra används som råvara vid framställningen av aluminiumfluorid uppkommer ett avfall i form av ett slam med fluorhaltig moderlut, som efter neutralisering bildar kalciumfluorid. Varje år uppkommer 10 000–12 000 ton sådant slam.

Fluorförlusten beror på de kemiska förhållandena under processen och någon realistisk processförändring som skulle kunna förbättra detta är för närvarande inte känd. Inte heller byte av råvaror påverkar detta förhållande.

Kalciumfluoridens fysikaliska egenskaper och dess kemiska beståndsdelar gör att möjligheterna att finna alternativ till deponering av slammet får anses som små. Det finns inga möjligheter att avsätta den kalciumfluorid som uppkommer som avfall vid aluminiumfluorid tillverkning. Med hänsyn till slammets metallinnehåll anser regeringen att deponering är den

13.6.3 Gipsslam från framställning av uppkolningsmedel

Regeringens förslag: Skatt skall inte tas ut på gipsslam från framställning av uppkolningsmedel.

Utredningens förslag: Utredningen behandlar inte frågan om skattebefrielse för gipsslam från framställning av uppkolningsmedel.

Remissinstanserna: *Kemikontoret* och *Superior Graphite Europe Swedish Bransch AB* anser att gipsslam från framställning av uppkolningsmedel bör skattebefrias, eftersom alternativ till deponering av avfallet saknas och skatten i detta fall alltså skulle sakna styrande effekt.

Bakgrunden till regeringens förslag: *Superior Graphite Europe Swedish Branch AB* är en filial till ett amerikanskt bolag. Verksamheten i Sverige sker i Sundsvall och har bedrivits sedan 1994. I dag tillverkas en enda produkt, ett uppkolningsmedel som levereras till gjuteri- och stålindustrin i främst Europa. Så vitt framkommit är företaget ensamt i Sverige om att framställa sådant uppkolningsmedel.

Tillverkningen går till på så sätt att petroleumkoks med en svavelhalt om ca 3 % hettas upp i en inert atmosfär till 2500°C. Vid den temperaturen drivs svavel och andra föroreningar bort och kvar blir ett kolmaterial med en mycket hög renhetsgrad, ca 99,8 %. Föroreningarna drivs bort i gasform och gasen måste renas innan den släpps ut till atmosfären. Reningen sker i en venturiskrubber och föreningen gips bildas. Gipset avvattnas och ett gipsslam uppkommer som består till 50 % av vatten och 50 % av en mängd olika föroreningar. Slammet deponeras sedan. Mängden gipsslam beräknas under 1998 uppgå till ca 7 000 ton.

Skälen för regeringens förslag: Enligt vad som framkommit finns det endast mycket begränsade möjligheter att inom en överskådlig framtid genom realistiska processförändringar på ett markant sätt minska mängden uppkommet gipsslam från framställning av uppkolningsmedel. Inte heller bedöms skatten kunna utgöra ett verksamt styrmedel så till vida att mängden deponerat avfall härigenom skulle kunna minskas genom återanvändning, återvinning för materialutnyttjande eller energiutnyttjande. Eftersom miljömässigt acceptabla alternativ till deponering för närvarande saknas, bör således skattebefrielse medges för det aktuella avfallsslaget.

13.6.4 Elfilterstoft och andra rester från framställning av kalciumkarbid m.m.

Regeringens förslag: Elfilterstoft från framställning av kalciumkarbid skall vara befriat från skatt. Skattebefrielse skall inte medges för sot och kiseljärn från sådan framställning, inte heller för kloratslam från framställning av natriumklorat.

Utredningens förslag: Utredningen behandlar inte frågan om skattebefrielse för rester från framställning av vare sig kalciumkarbid eller natriumklorat.

Remissinstanserna: *Kemikontoret* och *Casco Products AB* anser att elfilterstof, sot och kiseljärn från framställning av kalciumkarbid samt kloratslam från framställning av natriumklorat bör undantas från skatten, eftersom det i dag saknas miljömässigt acceptabla alternativ till deponering för dessa avfallsslag.

Bakgrunden till regeringens förslag: Kalciumkarbid är en produkt som främst används för avsvavling av råjärn och vid framställning av acetylen. *Casco Products AB* är i Sverige det enda företag som framställer kalciumkarbid. Produktionsanläggningen är belägen i Stockvik utanför Sundsvall.

Kalciumkarbid framställs i en elektrisk reduktionsugn, där bränd kalk och koks smälts ihop med elektrisk kraft som energikälla. Gaserna från ugnen renas från stof i ett elektrofilter. Elfiterstofet består till största delen av kalcium- och magnesiumoxider och innehåller en mindre mängd kol. Mängden elfiterstof vid nuvarande produktionsvolym uppgår till ca 1 700 ton per år. Stofet innehåller stora mängder föroreningar från råvarorna. Föroreningarna består av magnesium, järn, kisel, cyanid och aluminium och är av så stor omfattning att återföring till karbidugnen skulle störa processen.

Sot tas ut manuellt via manluckor från den övre delen av karbidugnen. Egenskapsmässigt liknar sotet elfiterstof, men det innehåller dock högre halter av kol och kalciumoxid än detta. Innehållet av kisel och aluminium är så högt att en återföring till karbidugnen är utesluten. Hög cyanidhalt gör alternativa användningar ointressanta. Mängden sot från karbidugnen uppgår till ca 70 ton per år.

Kiseljärn uppkommer som en slagg i karbidugnen genom att föroreningarna kisel och järn reagerar. Kiseljärn tappas ut tillsammans med karbidsmältan. Efter kylning och krossning kan kiseljärn avskiljas med magnetseparator. Mängden kiseljärn uppgår för närvarande till 50 ton per år. Kisel och järn finns i råvarorna kalksten och koks. Råvaror med låga halter kisel och järn används av företaget och det bedöms inte som realistiskt att ytterligare kunna minska mängden kiseljärn. Kiseljärn kan inte återföras i processen. Det kiseljärn som avskiljs har så dålig och ojämn kvalitet att inget stålverk har varit intresserat av att ta hand om det.

I *Casco Products AB*:s regi sker även framställning av natriumklorat genom elektrolys av koksalt i lösning. Processlösningen renas från järnoxider genom filtrering i en kammarfilterprocess. Som tillsatsråvara i kloratprocessen finns ett kromat, som kontaminerar slammet. Mängden kloratslam uppgår till ca 10 ton per år. Slammets innehåll av krom och andra ämnen, som t.ex. klorider och natrium begränsar alternativa användningsområden.

Skälen för regeringens förslag: Så vitt framkommit kan inte mängden elfiterstof minskas genom ändrad ugnsdrift eller val av andra råvaror. Eftersom stofet innehåller en hög halt cyanid (ca 0,5 % totalcyanid) saknas alternativa användningsområden för stofet. Mot bakgrund av vad som framkommit rörande elfiterstofet anser regeringen att deponering får

anses vara den miljömässigt bästa formen av omhändertagande för detta avfallsslag samt att en skatt skulle sakna styreffekt. Elfilterstoff från framställning av kalciumkarbid bör därför skattebefrias.

Motsvarande skäl kan visserligen, i vart fall i viss utsträckning, anföras även beträffande sot och kiseljärn från karbidtillverkningen samt kloratslammet. Det rör sig dock i samtliga dessa fall om ringa mängder avfall. Regeringen har i avsnitt 9, som en allmän utgångspunkt för beviljande av skattefrihet, angett att skattebefrielse inte bör komma i fråga för avfallsslag, vars årsvolym uppgår till ringa mängder. Mot den bakgrunden finner inte regeringen skäl att medge skattebefrielse för vare sig sot och kiseljärn från karbidtillverkningen eller för kloratslam. Inte i något av dessa fall beräknas avfallsmängden överstiga 100 ton per år; för kloratslammets del är mängden endast 10 ton per år.

13.7 Avfall från järn-, stål- och metallindustrin

13.7.1 Inledning

Inom järn- och stålindustrin uppkommer en rad olika avfall med varierande egenskaper. Bl.a. uppkommer slagger vid olika slag av metallurgiska processer. Utöver dessa finns det avfallsslag som inte härrör från järn- och stålindustrin men från övrig metallindustri. Samtliga avfallsslag som tagits under övervägande behandlas nedan.

13.7.2 Slagger från metallurgiska processer

Regeringens förslag: Skatt skall inte tas ut på slagger från metallurgiska processer.

Utredningens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna lämnar förslaget utan erinran.

Bakgrunden till regeringens förslag: Metallurgiska processer förekommer inom järn- och stålindustrin. Vidare hör framställning av icke-järnmetaller och ferrolegeringar till de metallurgiska processerna. Vid samtliga de nu nämnda processerna uppkommer avfall i form av slagger.

Järn- och stålindustrin

Stål är en legering av järn och kol samt olika legeringsmetaller. Vanligen skiljer man mellan verk som utgår från malm, s.k. integrerade verk (syrgasstålverk) och de som använder skrot som råvara (elektrostålverk). I ett integrerat verk kan tillverkningsprocessen delas upp i råjärnsframställning (koksverk, sintring och masugn), stålframställning samt varm- respektive kallbearbetning (valsning och efterföljande färdigställningsoperationer av stålet).

I de malmbaserade verken kan man utgå från två olika typer av sinter, antingen pellets (kulsinter) eller panssinter. Den svenska järn- och stålind-

dustrin använder sig numera uteslutande av pellets som råmaterial för råjärnsframställningen. Pellets framställs av ett svenskt företag, LKAB. I övriga europeiska stålverk används både pannelsinter och pellets.

De helt dominerande mängderna avfall från järn- och stålindustrin, drygt 1 miljon ton per år, utgörs av slagger från raffineringen av olika smältor. Slagger uppkommer dels vid masugnsprocessen, dels vid vidareförädlingen i stålverket. Mängden slagg beror på föroreningsmängden i ingående råvaror. Av den uppkomna slaggmängden deponeras drygt 300 000 ton årligen.

Masugnsagg

I masugnen tillsätts sinter, kalk och koks i ugnens övre del varefter järnoxiden reduceras till råjärn. I masugnens nedre del sker slutreduktionen av malmen. Vid hanteringen i masugnar uppkommer avfall i form av slagger. Mängden uppgår totalt till ca 510 000 ton per år. Ingen deponering sker av denna typ av slagg, utan den kan i sin helhet återanvändas externt. Masugnsslaggen är stabil och har även en viss isolerande förmåga. Den används främst som vägbyggnadsmaterial och ersätter därvid naturmaterial, såsom t.ex. naturgrus.

Stålugnssagg

Det råjärn som erhålls genom masugnsprocessen förädlas vidare i stålverk. I syrgasstälverken finns s.k. LD-ugnar, vari kolhalten i råjärnet sänks med hjälp av syrgas. Genom denna process utvinns råstål. Slagg från syrgasstälverken recirkuleras till masugnen för återvinning av metall- och kalkinnehåll. Ingen extern användning sker för närvarande, vilket beror på att denna typ av slagg innehåller höga kalkhalter. Kalkhalterna gör slaggen mindre hållfast och därför mindre lämpad som utfyllnadsmaterial. Totalt uppkommer årligen ca 250 000 ton slagg från syrgasstälverken, varav 29 % eller 72 500 ton deponeras. Det rör sig om de slaggrester som blir över efter recirkuleringen i masugnen, dvs. efter återvinningen av metall- och kalkinnehåll.

I de skrotbaserade verken (elektrostålverk) erhålls råstål genom en smältprocess i ljusbågsugn (LB-ugn). Ca 270 000 ton slagg från sådana processer uppkommer årligen och ungefär 84 % eller 227 000 ton deponeras. Det förekommer i viss mindre utsträckning att denna slagg används för marktäckning inom industriområden och liknande, där kraven på hållfasthet inte är lika stora som vid vägbyggen. Ingen intern återanvändning är möjlig. Man försöker dock att så effektivt som möjligt utnyttja slaggens kemiska kapacitet för att ta hand om ämnen som inte är önskvärda i stålet. Det är därefter inte möjligt att återföra slaggen till ugnen ytterligare en gång eftersom dess reningskapacitet redan är utnyttjad. Någon annan användning för slaggen i processerna finns inte.

Slaggens sammansättning och miljöegenskaper varierar med stålprodukt och processer. Stålugnsslaggen består huvudsakligen av oxider såsom FeO, CaO, SiO₂, Al₂O₃ och MgO och har genom de fysikaliska /mekaniska egenskaperna likheter med naturliga berg- och krossmaterial. Men slaggen innehåller också spårmetaller och andra föroreningar från framförallt metallskrot. Många slagger innehåller stora mängder kalk, som gör att slaggen vid eller efter stelnandet antingen expanderar eller faller sönder som stoft. Kalken är det viktigaste ämnet för att ta hand om föroreningar och möjligheterna att ändra kalkinsatsen är begränsade.

Visserligen har slaggerna oftast materialegenskaper som gör dem intressanta att använda som anläggningsmaterial, men avsättningen har hittills varit begränsad och varierande i tiden. Med tanke på föroreningsinnehållet i en del av slaggerna har det ansetts tveksamt från miljösynpunkt att i dagsläget alltför kraftigt styra mot ett utnyttjande utanför kontrollerade deponier.

Raffineringen av olika smältor sker för att minska föroreningsmängderna i dessa och kräver tillsats av slaggbildare samt förbrukning av energi. Det ligger därför i företagets intresse att begränsa slaggmängderna så långt som bedöms möjligt. Slaggmängderna har ungefär halverats under de senaste 20–30 åren och Sverige ligger långt före de flesta andra länder i detta avseende. En skatt skulle möjligen bidra till att slaggmängderna kunde reduceras ytterligare en del. Reduktionen torde dock inte stå i paritet till de processförändringar som skulle krävas.

En minskning av framtida slaggmängder kommer troligen framförallt att bero på förbättrade konstruktioner av produkter som innehåller stål, som medger bättre skrotsortering och därigenom innehåller mindre mängder av icke järnhaltigt material.

Framställning av ferrolegeringar

Ferrolegeringar är legeringar av järn med ämnen som ger stål de speciella egenskaper som erfordras för vissa användningsområden. Tillverkningen av ferrolegeringar sker genom elektrotermisk reduktion av oxidiska malmer i elektriska ljusbågsugnar. Som reduktionsmedel tillförs koks. Krominnehållande malm eller koncentrat används som råvara. Krområvaran, som alltid innehåller mineralet kromit, kan variera i sin sammansättning varför varierande mängder av olika slaggbildare som kvarts, dolomit och bauxit tillsätts. I Sverige är det i dag endast ett företag, Vargön Alloys AB, som bedriver framställning av ferrolegeringar. Företaget framställer två typer av ferrolegeringar, ferrokisel och ferrokrom.

I ugnen reagerar kol från koksen med krom- och järnoxider i malmen. Resultatet blir en järn-kromlegering med ca 5 % kol. Från framställningen av ferrokrom uppkommer slagg. Framställningen av ferrokiesel ger inte upphov till slaggrester. I medeltal uppkommer årligen ca 150 000 ton ferrokromslag. I viss mindre utsträckning sker återföring av ferrokromslagen till ugnen för utvinning av metallrester.

Ingen deponering sker av ferrokromslag, utan slaggen finner avsättning för väg- och husbyggnadsändamål. Ferrokromslag har en mycket låg kalkhalt, vilket innebär att produkten har en hög hållfasthet och alltså inte – som fallet är med stålugnslag – lätt vittrar sönder.

Framställning av ickejärnmetaller

Koppar, zink och bly – samt i viss mindre utsträckning ädelmetaller som guld och silver – framställs oftast i integrerade anläggningar bestående av ett flertal olika verk. Avfall i form av slag uppkommer i kopparsmältverk, slaggfumingverk samt i blykaldoverk.

Kopparframställning kan ske såväl från malmer som genom återvinning och omsmältning av skrotmaterial. I kopparsmältverket börjar processen med att kopparsmältmaterial – i huvudsak anrikad kopparmalm, s.k. kopparsliger – passerar genom en rostningsprocess, där bl.a. delar av råmaterialets svavel oxideras bort. Det varma rostgodset smälts sedan i en elektrisk motståndsgugn (kopparhytta), som innehåller elektroder av grafit. I den mån koppar återvinns från skrotmaterial, torkas skrotmaterialet vid behov i elektriska torkugnar och följer därefter rostgodset genom processen.

Under smältningen bildas två skikt; ett övre som består av slag och ett undre av skärsten. Den flytande skärstenen transporteras till konverterhallen där materialet genomgår en konvertering. Detta innebär att kopparsulfid omvandlas till metallisk koppar. Till följd av konverteringen erhålls råkoppar. Efter reducering av syremängden i anodugnar och uppgjutning till anoder raffinerar råkopparen på elektrolytisk väg. Härigenom erhålls högren koppar i form av plattor.

Den slag som uppkommer i samband med den ovan nämnda smältningprocessen innehåller gråberg och järn samt mindre mängder zink och bly. Slaggen förs i flytande form till ett slaggfumingverk, där zinken, järnet och blyet avskiljs. Slagg kommer också från blykaldoverket. I fumingugnen reduceras zinkoxiden till zinkmetall samtidigt som järnoxiden reduceras till järn. Från fumingugnen faller zinken ut som stoft. Stoftet avskiljs i elektrofilter i en gasreningsanläggning och raffinerar vidare i en roterande klinkerugn. Oönskade ämnen avskiljs och till följd av behandlingen i klinkerugnen erhålls zinkklinkers, som förädlas till zinkmetall i ett zinkverk.

All fallande slag från kopparsmältugnen upparbetas i slaggfumingverket för återvinning av metaller. Utgående slag från fumingen granuleras i vatten, varvid en produkt som kallas järnsand uppstår. Järnsanden är en glasartad, kemiskt stabil förening. En betydande andel säljs och används som fyllnadsmaterial vid vägbyggnad och grundläggning. En mindre del säljs som blästermedel.

Under 1996 producerades ca 265 000 ton granulerad slag, varav ca 165 000 ton såldes och resten, dvs. ca 100 000 ton deponerades. Anledningen till att en större andel inte kan avyttras är att det kopparsmältverk som finns i Sverige är beläget i norra delen av landet och att transportkostnaderna blir alltför höga om avyttringen skall ske långt bort från kopparsmältverket. Möjligheten till avsättning inom rimliga transportavstånd

från kopparsmältverket är begränsad, vilket motiverar att endast en begränsad avsättning är möjlig.

Framställning av bly uppvisar betydande likheter med kopparframställningen. Blysliger upparbetas i ett blykaldoverk till råbly, som sedan transporteras till raffineringsavdelningen där slutlig rening sker. Råbly erhålls till följd av processen i en smältugn och råblyet raffinerar innan det slutligen gjuts till tackor. Det finns två blykaldoverk i Sverige, varav ett är en del av en integrerad anläggning med bl.a. kopparsmältverk.

Vid blykaldoverken uppkommer årligen ca 21 500 ton blyslag som i sin helhet deponeras. Det metallinnehåll som finns i slaggen är inte möjligt att upparbeta av ekonomiska och kvalitetsmässiga skäl, eftersom slaggen innehåller en hög andel andra föroreningar.

Avfall i form av slagger uppkommer även vid sådana ickejärnmetallverk, som uteslutande använder skrot som råvara. Det finns ett 10-tal sådana mindre, skrotbaserade verk i Sverige. Endast mindre mängder slagg uppkommer dock vid deras hantering, uppskattningsvis sammanlagt 10 000 ton per år. Av dessa torde merparten deponeras.

Skälen för regeringens förslag: Mot bakgrund av vad som anförts i ovanstående avsnitt anser regeringen att skattebefrielse bör gälla för slagger från metallurgiska processer, åtminstone i ett inledningsskede.

Skattebefrielsen skulle innebära att samtliga företag som har produktion av järn och stål omfattas (14 stycken). I praktiken kommer skattebefrielsen att aktualiseras vad gäller stålugnsslaggen, medan masugnsslaggen i sin helhet avyttras och således inte deponeras.

Vad gäller ickejärnmetallindustrin berörs ett företag av skattefriheten för den s.k. granulerade slaggen, medan blyslag uppkommer vid processerna hos två företag. Härtill kommer ett tiotal mindre företag, som sysslar med metallåtervinning vid skrotbaserade verk, som i varierande grad kan komma att beröras av skattefriheten.

Framställning av ferrolegeringar är en metallurgisk process, vilket innebär att de slagger som uppkommer i processen i och för sig faller in under den skattefria posten "slagger från metallurgiska processer". Eftersom någon deponering av ferrokromsslagg inte sker torde dock undantaget i praktiken inte komma att aktualiseras för denna typ av slagger.

Ett ökat utnyttjande av slaggerna bör dock eftersträvas. Det största hindret för att en marknad skall skapas torde vara det motstånd som finns att utnyttja restprodukter och avfall, dels av miljöskäl, men också på grund av variationer i teknisk kvalitet och tillgång. Stor betydelse får härvid, i synnerhet vad gäller stålugnsslaggen, om sektors- och miljömyndigheterna kan ena sig om miljökriterier för återvinning av slagg i vägkroppar och i andra utfyllnader. En skatt borde kunna öka intresset hos producenterna för att övervinna dessa hinder och "övertyga" marknaden. Av skäl som ovan angivits har regeringen dock bedömt att man bör avvakta med skatt på nämnda avfallsslag.

Regeringens förslag: Stoft och slam från rening av gaser från framställning av råjärn och råstål skall inte beskattas.

Utredningens förslag: Enligt utredningens förslag skall skattefrihet för stoft och slam från rening av gaser från framställning av råjärn och råstål inte gälla.

Remissinstanserna: *Jernkontoret* anser att skattefrihet skall gälla för stoft och slam från rening av gaser från framställning av råjärn och råstål.

Bakgrunden till regeringens förslag: Vid tillverkningen av råjärn och råstål avgår stora mängder stoft. Normalt ligger stoftmängden på 10–20 kg per ton råjärn/råstål. Avskiljningen av detta stoft sker i filter och emissionen till luft är i dag ca 0,1–0,3 kg per ton råjärn/råstål. Avskiljningen sker oftast i torra filter, men på grund av explosionsrisk används ibland våta filter. Det avskilda stoftet består av oxider som återspeglar vilken produkt som har tillverkats och vilket järnhaltigt material som använts.

Masugnsslam

Vid våtrening av avgaser från masugnen uppkommer slam. Det rör sig årligen om ca 21 000 ton masugnsslam. Hela den mängden deponeras i dag. Slammet är problematiskt p.g.a. låg torrsubstanshalt, men framför allt p.g.a. zinkhalten. Detta gör det svårt att återta slammet eftersom masugnen bara klarar en viss zinkmängd innan den "kladdar igen". Zinkhalten i det slam som genereras är betydligt högre än i stoftet, vilket försvårar ett återtagande.

När de svenska stålverken tidigare använde pannelsinter gick processen till på så sätt att man hällde ut finkornig malm till kakor (pannsinter). Detta skedde i anslutning till stålverket och det var en bra process för att ta hand om och återvinna finkorniga restprodukter. Inte minst av miljöskäl har de svenska malmbaserade stålverken numera gått över till att basera stålframställningen på pellets. Någon möjlighet att återvinna det finkorniga slammet i sinterverk finns alltså inte längre i Sverige.

Inga verk med pelletsugnar återtar masugnsslammet. Vissa begränsade försök pågår dock med att undersöka möjligheterna av att göra briketter av det zinkfattiga slammet.

Försök pågår också vid ett par verk i Europa att separera slammet i en zinkrik och en zinkfattig fraktion genom hydrocyklonering. Inom över-skådlig tid ses dock ingen möjlighet att generellt kunna återanvända masugnsslammet. Även om separationsförsöken i framtiden lyckas måste ändå den zinkrika delen av slammet deponeras.

Ett alternativ att göra masugnsslammet återtagbart till masugnarna är att övergå till användning av zinkfritt kylskrot. Skrot används i LD-ugnarna för kylning. Huvuddelen av zinken i dagens masugnsslam härrör från zinkhaltigt kylskrot. En stor del av de svenska stålföretagens egna produkter rostskyddas främst med zink. Zink förekommer inte naturligt i rå-

varorna utan kommer in genom stålskrot, eftersom stålet belagts med zink som korrosionsskydd.

En tänkbar styrning vore att de malmbaserade verken använder zinkfritt kylskrot, medan skrotstålverken, eller endast några av dessa, tar hand om det zinkrika skrotet. Härigenom får man höga zinkhalter som skulle kunna möjliggöra utvinning av zink på ett effektivt sätt. Det finns dock begränsningar även för skrotstålverken. Alltför mycket zink i skrotmixen kan innebära driftsstörningar bl.a. i stränggjutningsprocessen. Det finns exempel på skrotbaserade verk på kontinenten som har begränsat hur mycket zink de tillåter. Bekymret i Sverige är att när det gäller stora mängder olegerat skrot finns det bara ett stålverk som kan ta hand om dessa. Övriga stålverk tillverkar specialstål av olika slag och har ofta särskilda krav på skrotet.

Masugnsstoff

I masugnen kombineras våt- och torrening av de stoftbemängda avgaserna. De torra stofterna kallas masugnsstoff. Det finns två olika typer av masugnsstoff. Den ena är det stoft som samlas upp i cykloner, som ett första reningssteg för masugns gasen. Det andra slaget av masugnsstoff kommer från reningen av utsugen luft från gjuthallen etc. Totalt uppkommer ca 7 000 masugnsstoff per år, varav 5 700 ton deponeras.

Masugnsstoffet innehåller järn och kol, som är attraktiva ingredienser i de briketter som återförs till masugnen. Generingen av stoft orsakas till största delen av sönderfallande beskickning, vilket innebär att de fysiska egenskaperna hos pellets, koks och slaggbildare har stor betydelse. Övergången från användning av pannelsinter till pellets har medfört en annan kvalitet på stoftet, vilket gör det svårt att blanda in i briketter. Stoffet sänker hållfastheten på briketten, vilket ger materialsönderfall i ugnen och ökar masugnarnas förbrukning av kol och koks. Utvecklingsarbete pågår dock i syfte att söka få fram en hållfast och funktionsduglig brikett, där en större andel av masugnsstoffet kan återanvändas.

LD-slam och LD-stoft

I syrgasstålverkens LD-ugnar utvinns råstål från råjärn. Syrgasstålverken är alltså malmbaserade – s.k. primära – stålverk. Vid rening av avgaser från LD-ugnen uppkommer slam och stoft. Slammet uppkommer vid våtrening av avgaserna, medan stoftet uppkommer vid kombinerad våt- och torrening av stoftbemängda avgaser. Mängden LD-slam som uppkommer årligen är ca 48 000 ton. Allt LD-slam deponeras i dag. Vad gäller LD-stoftet sker en intern återanvändning av 28 000 ton, medan resterande 2 800 ton deponeras.

Zinkhalterna är av sådan nivå att slammet inte kan återtas. Inom överskådlig tid ses ingen lösning hur zinkrening kan ske av slammet. Forskning pågår vad gäller minskad stoftavgång. Flera möjligheter att behandla slammet har undersökts och den mest lovande är insmältning av slammet i flytande LD-slagg. Försök har även gjorts att söka smälta in LD-stoft i den flytande LD-slaggen. Vidare har mindre provkvantiteter LD-slam och

LD-stoft lämnats för omhändertagande till ett integrerat verk för framställning av koppar, zink och bly. Det är ännu för tidigt att utvärdera resultatet av dessa provkörningar.

Ett alternativ är att företagen endast utnyttjar zinkfritt eller zinkfattigt skrot för kylning. Härigenom skulle det zinkrika skrotet gå till sekundära verk där halterna zink i genererat stoft kan bli högre och underlätta en upparbetning av zink. Som utvecklats ovan beträffande masugnsslam är dock en sådan övergång praktiskt svår genomförbar för de svenska stålverken beroende på dess inriktning på framställning av högkvalitativt specialstål.

LB-stoft

I de skrotbaserade stålverken (elektrostålverk) erhålls råstål genom en smältprocess i ljusbågsugn (LB-ugn). Till följd av processen uppkommer ett stoft, vars sammansättning – beroende på föroreningar i tillsatt skrot och producerad stålqualität – kan variera mycket. Ett stoft från ett handelsstålverk innehåller höga halter av bly och zink samt en del kadmium medan ett stoft från tillverkning av rostfritt stål innehåller höga halter av nickel, krom och molybden. Alla stofterna innehåller så mycket tungmetaller att utlakning av metaller kan bli omfattande.

Totalt uppkommer årligen ca 35 500 ton LB-stoft, varav i dag deponeras ca 11 000 ton.

Tillverkning av rostfritt stål sker i dag vid tre svenska stålverk. Stoft från den rostfria produktionen innehåller krom och nickel och går till återvinning hos ett svenskt företag där dessa metaller samt järn och zink utvinns. Allt stoft från rostfri stålproduktion återvinns på detta sätt, varför alltså inget deponeras.

Stoft från tillverkning av olegerat stål, vilket har en hög zinkhalt, skickas till ett integrerat verk för framställning av koppar, zink och bly för upparbetning av zinkinnehållet. Sådant stoft erhålles vid tre verk. Övriga stålverk har stoft med alltför låga halter av olika metaller för att det skall vara rimligt med en termisk upparbetning. Dessa stoft kommer från olika specialstålverk. Dessa specialstålverk står för en mindre del av LB-stoftet.

Det lågzinkhaltiga stoftet (mindre än 10 % zink) och stoft från låglegerad ståltillverkning är det inte befogat att upparbeta, p.g.a. energianvändningen vid upparbetningen, transporter m.m. Det rör sig om olegerat stål (armeringsjärn och liknande) och endast ett fåtal stålverk sysslar med detta, varför det lågzinkhaltiga stoftet står för en mindre del av LB-stoftet totalt sett.

Skälen för regeringens förslag: Vad gäller huvuddelen av de avfallslag som redovisats i detta avsnitt pågår i varierande grad försöksverksamhet i syfte att bl.a. söka utveckla möjliga sätt att utvinna värdefulla metaller ur avfallet och därigenom minska den mängd som slutligen går till deponering. Ännu har dock inte försöken nått så långt att någon entydig utvärdering kan göras av dem. Regeringens bedömning är därför att situationen för närvarande är sådan att det generellt sett får anses saknas realistiska alternativ till deponering av de angivna avfallsslagen. De bör därför inledningsvis undantas från skatten. Vid utgången av år 2004

bör dock prövas om ny och tillgänglig teknik finns som gör att avfallsslagen inte längre behöver deponeras. Skattebefrielsen bedöms då kunna upphöra.

Prop. 1998/99:84

13.7.4 Oljehaltigt glödskalsslam

Regeringens förslag: Oljehaltigt glödskalsslam skall befrias från skatt.

Utredningens förslag: Enligt utredningens förslag skall oljehaltigt glödskalsslam beskattas.

Remissinstanserna: *Jernkontoret* anser att skatteavdrag skall kunna göras för oljehaltigt glödskalsslam.

Bakgrund till regeringens förslag: Vid stränggjutning och valsning bildas på stålytan ett oxidskikt eftersom materialtemperaturen är hög. Detta skikt, som kallas glödskal, måste sitta ganska löst för att kunna avlägsnas. En hel del lossnar i samband med hanteringen av stålet vid gjutningen och valsningen. Återstoden tas bort genom bl.a. betning i syror.

Reningsanläggningen för processvatten från stränggjutning och varmvalsning av stål består normalt av flera steg. Till att börja med samlas det rena glödskalet upp i en glödskalsgrop och över 90 % av detta kan återvinnas i dag. Nästa reningssteg är sedimentationsbassänger där huvuddelen av oljan avlägsnas från ytan. De fasta och ganska finkorniga partiklarna, som är glödskal bemängda med olja, sjunker däremot till botten. Detta är oljehaltigt glödskalsslam.

Glödskalsslammet består av metalloxider (50–65 %), olja (5–30 %) och vatten. Oljan kommer från fett och olja från smörjning av maskiner. I slammet som kommer från stränggjutningen finns dessutom gjutpulvsrester, som innehåller alkali. Årligen uppkommer det 5 700 ton oljehaltigt glödskalsslam och allt deponeras.

Skälen för regeringens förslag: Oljan och alkaliinnehållet gör att glödskalsslammet inte kan returneras till masugnarna. Slammets innehåll av såväl oxider som olja gör det också olämpligt att återta i stålugnarna. Elektrostålugnar som smälter skrot är inte heller lämpade för reducering av oxider till metall och oljeinnehållet kan även ge upphov till driftsstörningar i ugnen och utsläpp av kolväten. Någon teknisk möjlighet att återanvända glödskalsslammet synes inte finnas för närvarande och inte heller möjligheter att i någon nämnvärd omfattning minska uppkomsten av detta avfall. Deponering får därför anses vara det från miljösynpunkt bästa sättet att hantera dessa slammängder och oljehaltigt glödskalsslam bör därför inledningsvis vara undantaget från skatten. Vid utgången av år 2004 bör dock prövas om ny och tillgänglig teknik finns som gör att avfallsslagen inte längre behöver deponeras. Skattebefrielsen bedöms då kunna upphöra.

Regeringens förslag: Metallhydroxidslam skall befrias från skatt.
--

Utredningens förslag: Utredningen föreslår ingen skattebefrielse för metallhydroxidslam.

Remissinstanserna: *Jernkontoret* anser att det är angeläget att skatteavdrag gäller för metallhydroxidslam.

Bakgrunden till regeringens förslag: Vid upphettning av stål till höga temperaturer bildas ett oxidskikt på ytan som måste avlägsnas innan efterföljande ytbeläggning eller bearbetning. Detta görs genom ett betningsförfarande, varvid oxidskiktet behandlas med syra eller genom elektrolys. Betat material sköljs i vatten. Betbaden har begränsad livslängd eftersom ökad koncentration av metalljoner och minskad andel fri syra hämmar betningsprocessen.

Vid tillverkning av kolstål och olegerade stål sker betningen i saltsyra eller svavelsyra. De förbrukade baden innehåller förutom syra även löst järn och lägre koncentrationer av mangan och kisel. Möjligheten till återvinning av syra från betbad är god vid denna tillverkning. Saltsyran återvinns nästan fullständigt. Av metallinnehållet tillverkas järnoxid som kan utnyttjas bl.a. inom färg- och elektronikindustrin. Även förbrukade svavelsyrabad kan regenereras. Järninnehållet fälls ut som järnsulfat som senare kan användas bl.a. som fällningskemikalie vid avloppsrening. Det återstår dock även efter dessa processer sköljvatten och förbrukade betsyrarester som inte kan regenereras. Dessa neutraliseras med kalk varvid metallhydroxidslam fälls ut och slammet deponeras därefter.

Vid tillverkning av rostfritt stål används vanligen en blandning av salpetersyra och fluorvätesyra vid betningen. Förbrukade bad innehåller förutom järn även krom, nickel och molybden. I vissa fall kan den fria syran tas till vara från förbrukade bad. Metallerna hålls dock fortfarande i lösning vilket innebär att mängden metallhydroxidslam inte kan minskas i den efterföljande processen för avloppsvattenrening. I vattenreningen leds en vätskefas bestående av metallkomplex, bl.a. metallfluorider, tillsammans med övriga förbrukade betbad och sköljvatten till en anläggning för neutralisering med kalk. Där fälls metallhydroxider och kalciumfluorid med flera föreningar ut.

Landets 14 stålverk genererar tillsammans 50 000 ton metallhydroxidslam per år. Dessutom uppkommer metallhydroxidslam inom verkstadsindustrin. Mängderna inom verkstadsindustrin är dock små.

Skälen för regeringens förslag: Det finns i dag fungerande och etablerade metoder för upparbetning av saltsyra- respektive svavelsyrabad vid tillverkning av kolstål och olegerade stål. Trots detta måste vissa bad samt allt sköljvatten neutraliseras vilket medför att metallhydroxidslam bildas vid reningen.

Beträffande tillverkning av rostfritt stål finns försök med att återvinna metaller från betbad och att upparbeta slammet så att metallinnehållet kan upparbetas. I Sverige finns en anläggning för plasmareduktion men anläggningens process medger inte behandling av hydroxidslam på grund av höga kalcium- och fluoridhalter. Några fullskaleanläggningar finns ut-

omlands, i första hand utanför Europa, men de måste anses som försöksanläggningar.

Det pågår således försöksverksamhet i syfte att utnyttja metallhydroxidslammet. För närvarande är dock situationen sådan att det får anses saknas realistiska möjligheter att återvinna material ur metallhydroxidslammet eller att minska den uppkomna mängden. Eftersom miljömässigt acceptabla alternativ till deponering saknas bör skattebefrielse således medges, i vart fall i ett inledningskede. Vid utgången av år 2004 bör dock prövas om ny och tillgänglig teknik finns som gör att avfallsslagen inte längre behöver deponeras. Skattebefrielsen bedöms då kunna upphöra.

13.7.6 Stoft och slam från rening av rökgaser och processvatten vid framställning av koppar, zink och bly

Regeringens förslag: Stoft och slam från rening av rökgaser och processvatten vid framställning av koppar, zink och bly skall befrias från skatt.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att stoft och slam från rening av rökgaser eller processvatten vid framställning av koppar, zink och bly skall beskattas.

Remissinstanserna: *Svenska Gruvföreningen* och *Boliden AB* anser att skattefrihet skall gälla för stoft och slam från rening av rökgaser och processvatten vid framställning av koppar, zink och bly.

Bakgrunden till regeringens förslag: I avsnitt 13.7.1 har redogjorts för processen vid framställning av icke-järnmetaller och hur avfall i form av slagg uppkommer. Förutom slaggar medför också processerna avfall i form av stoft och slam i samband med rening av rökgaser och processvatten. Vid rening av rökgaser vid framställning av koppar, zink och bly uppkommer avfall i form av stoft från fumingverk (3 500 ton per år), stoft från konverter (4 000 ton per år), rostugnsstoft (500 ton per år) och 100 ton gasreningslam. Dessutom uppkommer vid rening av processvatten 1 200 ton avfall i form av fluoridslam. Avfallet genereras vid ett verk i Sverige, Bolidens AB:s anläggning Rönnskärsverken.

Beträffande stoft från fumingverk och konverter har uppberedningsalternativ med syfte att tillvarata stofternas värdemetaller och samtidigt undvika ytterligare oönskad avfallsgenerering undersökts under den senaste 10-årsperioden. Flera olösta problem har dock uppstått, men man undersöker möjligheten att avyttra stoft från fumingverk och konverter för uppberedning hos för ändamålet bättre anpassade metallproducenter av bly och zink.

Vad gäller rostugnsstoftet har mängden kraftigt sänkts under senare år som en konsekvens av minskat arsenik ingående med råmaterial. Sedan produktionen av arsenikprodukter avvecklats vid det aktuella verket saknas realistiska uppberedningsalternativ.

Gasreningsslammet är rikt på kvicksilver. Ansträngningar har gjorts för att hitta uppdrätningsalternativ, men på grund av bl.a. arbetsmiljöskäl har dessa ansträngningar avbrutits.

För att slutjustera pH-värdet och avlägsna fluorid från vatten vid vattenreningverket tillsätts kalk varvid en gipsfällning, fluoridslam, uppstår. De dominerande källorna för fluor till processen är askor och stålverksstoff. Slammet saknar ekonomiskt värde. Det är t.ex. orealistiskt att söka utvinna bly ur det.

Skäl för regeringens förslag: Försök pågår med att utnyttja metallinnehåll eller att avyttra delar av de nu aktuella avfallen. Avfallsmängderna kan också i framtiden minska genom att mindre föroreningar kommer in i processerna med skrotet. Regeringen gör dock den bedömningen att det för närvarande inte finns realistiska alternativ till deponering för dessa avfall (sammanlagt 9 300 ton) och de bör därför inledningsvis undantas från skatten. Vid utgången av år 2004 bör dock prövas om ny och tillgänglig teknik finns som gör att avfallsslagen inte längre behöver deponeras. Skattebefrielsen bedöms då kunna upphöra.

13.7.7 Katodrester och annat avfall från framställning av aluminium

Regeringens förslag: Skattebefrielse skall medges för katodrester, elektrofilterstoff, blästerstoff och kolavfall från framställning av aluminium.

Utredningens förslag: Utredningen behandlar inte närmare frågan om skattebefrielse för avfall från framställning av aluminium.

Remissinstanserna: *Kemikontoret* och *Gränges Metall AB (nuvarande Kubikenborg Aluminium AB)* anser att skatt inte bör tas ut för katodrester, elektrofilterstoff, blästerstoff och kolavfall från framställning av aluminium, eftersom det i dag saknas miljömässigt acceptabla alternativ till deponering för dessa avfallsslag.

Bakgrunden till regeringens förslag: Aluminium kan framställas genom såväl smältelektrolys som återvinning och omsmältning av skrotmaterial. Genom elektrolys utvinns ren aluminiummetall (s.k. primäraluminium) ur aluminiumoxid. Aluminiumoxid erhålls genom rening av bauxit. Vare sig brytning av bauxit eller den efterföljande reningen sker i Sverige, utan aluminiumoxid importeras hit. Kubikenborg Aluminium AB är det enda större svenska företag, som framställer aluminium. Framställningen av primäraluminium sker i Sundsvall.

Den elektrolysgn som används för att utvinna primäraluminium är utrustad med anod- och katodblock, vars huvudbeståndsdelar är kol, samt en kryolitsmälta. Aluminiumoxiden löses i den heta kryolitsmältan och genom den smälta massan leds likström, som sönderdelar aluminiumoxiden. Till följd av processen bildas aluminiummetall vid katodblocket. Metallen tappas ur ugnen i flytande form och förs till en varmhållnings- och legeringsugn.

Vid den smältelektrolys varigenom aluminium framställs ur aluminiumoxid uppstår avfall. Det rör sig bl.a. om katodrester, elektrofilter- och blästerstoff samt kolavfall.

I elektrolysugnen utgörs ugnens botten av katoden, som är en plåtlåda infordrad med isolertegel och kolblock. Under ugnens livslängd tränger fluoridsalter in i infordringsmaterialet, sprickor uppstår på grund av värmespanningar och katoden utsätts för nötning och mekaniska skador. Resultatet blir slutligen en järnhaltig aluminiummetall, som framtvings en utslagning av ugnen. En startad ugn stängs inte av förrän fel uppstår på katoden varvid denna byggs om. Det enda sättet att minska katodavfallet bedöms vara att öka livslängden hos katoderna. Detta uppnås genom noggrann katoduppbyggnad med förstklassigt infordringsmaterial och bästa tänkbara driftsförhållanden.

Katodresterna uppgår till ca 3 400 ton per år. Avfallet är starkt förorenat av salter och bedöms inte kunna bli föremål för någon form av återanvändning.

1972 införde bolaget en ny fluoridåtervinningsteknik, varigenom det blev möjligt att effektivt återföra fluoriderna till processerna och avlasta omgivningen. Ett av verken på företagets produktionsanläggning har ugnar som är utrustade med s.k. Söderbergsanoder. För att kunna använda den nya återvinningstekniken utrustades detta verk med ett elektrofilter för att hindra att järn ackumuleras i retursystemet.

Elektrofilterstoffet uppgår till ca 860 ton per år och innehåller ett flertal föroreningar som omöjliggör en återanvändning av avfallet i någon form.

I ett annat av företagets verk används en annan form av anod, som är uppbyggd av färdigtillverkade, importerade block. När ett kolblock har förbrukats återstår en rest, som återförs till tillverkaren för tillverkning av nya block. Under 1995 returnerades på detta sätt ca 1 900 ton kolrester. De kolrester som returneras måste dock vara helt fria från badmaterial för att inte kvaliteten hos de nya blocken skall påverkas. Detta uppnås genom en sandblästring av anodblocken. Det badförorenade blästerstoffet uppgår till ca 100 ton per år.

Förutom de ovan nämnda avfallsslagen uppstår vid aluminiumframställningen även ett allmänt kolavfall. Avfallet härrör från olika arbetsmoment, som t.ex. sotning av ugnar, sågning av anoder och bilning av anodojämnheter. Detta avfall uppgår till ca 3 600 ton per år och innehåller varierande mängd föroreningar.

Skälen för regeringens förslag: Framställningen av aluminium genererar en rad föroreningar. Till följd av upphettningen i elektrolysugnen genomsyras katoderna under sin livslängd av fluorider, tjärämnen och aluminium. Så vitt framkommit har i Sverige utvecklingen med ökad livslängd hos katoderna drivits långt. Den uppkomna mängden avfall kan därför i dagsläget inte rimligen minskas i nämnvärd mån.

Det finns endast en fabrik för framställning av primäraluminium i Sverige. På andra håll i världen, främst i USA och i Kanada, finns betydligt fler och större fabriker och där bedrivs forskning och utveckling i syfte att göra det möjligt att rena katodavfallet från fluorid och därefter utnyttja energiinnehållet i avfallet för värmealstring. Mot bakgrund av de svenska förhållandena, får det dock under överskådlig tid bedömas att möjlighet

saknas att här i landet med sådana metoder minska den mängd katodavfall som går till deponering. Eftersom miljömässigt acceptabla alternativ till deponering således saknas bör katodrester från framställning av aluminium skattebefrias.

Den nu förekommande fluoridåtervinningstekniken har inneburit klara förbättringar i miljöhänsen. En konsekvens av den tekniken är dock att järn ackumuleras och detta måste på något sätt föras ut ur processen. Detta sker genom ett elektrofilter. Det stoft som samlas upp i filtret är i hög grad förorenat och med nuvarande kunskap och teknik saknas möjlighet att omhänderta stoftet på annat sätt än genom deponering. Även elektrofilterstoftet bör därför undantas från beskattning.

Blästringen av anodblocken sker i syfte att rengöra dem och därigenom göra materialet lämpat för upparbetning till nya anodblock. Denna återvinningsteknik bör stimuleras. Det stoft som uppkommer vid blästringen är, i likhet med övrigt stoft som härrör från aluminiumframställningen, starkt förorenat av bl.a. fluorider, för vilka alternativ till deponering i slutändan inte finns. Skattebefrielse bör därför medges. Detsamma gäller för det allmänna kolavfall som uppkommer under de processsteg som leder fram till att den flytande metallen framställs.

13.7.8 Stoft och slam från rening av rökgaser från framställning av ferrolegeringar

Regeringens förslag: Stoft och slam från rening av rökgaser från framställning av ferrolegeringar skall skattebefrias.

Utredningens förslag: Utredningen behandlar inte frågan om skattebefrielse för avfall från rening av rökgaser från framställning av ferrolegeringar.

Remissinstanserna: *Vargön Alloys AB* anser att branschspecifikt avfall generellt bör skattebefrias. Bolaget påtalar de negativa konsekvenser som en skatt skulle medföra vad gäller rökgasreningsstoftet från framställning av ferrolegeringar.

Bakgrunden till regeringens förslag: Ferrolegeringar är legeringar av järn med ämnen som ger stål de speciella egenskaper som erfordras för vissa användningsområden. Tillverkningen av ferrolegeringar sker genom elektrotermisk reduktion av oxidiska malmer i elektriska reduktionsugnar med koks som reduceringsmedel. Den färdiga legeringen tappas ur ugnen och efter avkyllning och stelning krossas den och sorteras i lämplig styckestorlek. *Vargön Alloys AB* är numera det enda företag som tillverkar ferrolegeringar i Sverige.

Den råvara som *Vargön Alloys AB* använder vid framställningen av ferrolegeringar utgörs av kromoxid. Gaser från processen innehåller stora mängder kromoxid och vid full produktion avskiljs i reningsutrustningarna vid företagets ugnar ca 10 000 ton torrt rökgasstoft per år. Stoftet är finkornigt och tar när det fuktas upp vatten i så hög grad att vikten praktiskt taget fördubblas.

Via ett våtanrikningsförfarande kan delar av stoftet avskiljas och efter brikettering användas som ersättning för krommalm i företagets ugnar. Det fuktiga avfallet från processen skulle innehålla mindre mängd fast material, men i gengäld väga mer.

Skälen för regeringens förslag: Så vitt framkommit kan inte mängden rökgasreningsstoff i någon markant utsträckning minskas genom ändrad ugnsdrift eller val av andra råvaror. Upparbetning av avfallet kan visserligen äga rum genom utvinning av kromoxid, vilket kan recirkuleras i framställningsprocessen. En sådan metod medför dock, enligt tillgängliga uppgifter, att betydligt större mängder avfall genereras i form av slam med hög vattenhalt. Möjligheterna att avvattna slammet bör undersökas, men regeringen anser inte i dagsläget att det är rimligt att låta skatten omfatta det avfall som uppkommer vid rening av rökgaser från framställning av ferrolegeringar. Regeringen har dock för avsikt att noga följa utvecklingen på området och bedömer möjligheterna av att i framtiden kunna slopa skattefriheten som goda, i takt med att metoder för återvinning av delar av det uppkomna avfallet utvecklas.

13.8 Avfall från verkstadsindustrin

Regeringens förslag: Gjuterisand skall skattebefrias.

Utredningens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Svenska Gjuteriföreningen* anser att utredningens bedömning att gjuterisand inte behöver deponeras efter år 2002 grundar sig på felaktiga antaganden.

Bakgrunden till regeringens förslag: Gjuteriindustrin omfattar ca 200 företag i Sverige fördelade över hela landet och består till övervägande del av små och medelstora företag. Antalsmässigt dominerar rena småföretag med mindre än 50 anställda.

Gjuterierna använder sand bunden med olika typer av bindemedel vid framställning av de formar som bildar gjutgodsets ytterkonturer, respektive kärnor som skapar håligheten i godset. En stor del av sanden återcirkuleras i systemet men en viss del måste av olika skäl tas ur systemet, s.k. överskottssand. Årligen bildas ca 200 000–250 000 ton överskottssand. Av den deponeras ca 160 000 ton.

Överskottssanden kan i princip delas upp efter typen av bindemedel som används. De två huvudkategorierna är sand bunden med bentonit (lera) och sand bunden med kemiska bindemedel. Årligen deponeras 70 000–80 000 ton bentonitbunden sand och 70 000–80 000 ton kemiskt bunden sand.

När det gäller sand som är bunden med bentonit sker en kontinuerlig recirkulation med upp till 90–95% av sanden. Ca 5–10% måste emellertid lämna systemet. Av produktionstekniska skäl får man ett kontinuerligt materialtillskott till systemet. Materialen består av sand från kärnor, ersättning av förbrukat bindemedel (bentonit) samt ersättning av förbrukat kolhaltigt material (stenkolssot). Till detta krävs oftast ett visst tillskott av jungfrulig sand för att balansen i systemet skall upprätthållas. Anledning-

en till att ett tillskott av sand krävs i form av s.k. nysand och kärnretursand är att sanden i systemet utsätts för stora termiska och mekaniska belastningar vilket ger upphov till en förslitning av sandkornen samtidigt som förbränd bentonit fastnar på sandkornen. Det bildas även en finfraktion i sanden. Om detta tillåts fortlöpa utan någon uppfriskning kommer sandsystemet att kollapsa och det blir omöjligt att framställa gjutgods. Den nytillsatta sanden skall även förses med en beklädnad av sot och bentonit för att fungera i systemet dvs. ju mer nysand och kärnretursand som tillsätts ju mer sot och bentonit måste tillsättas. Trots att den största delen av sanden återcirkuleras internt kommer det på grund av de stora volymer som hanteras att skapas en ansevärd mängd överskottssand. Denna sand måste lämna systemet för att det inte skall svämma över. Gjutresultatet är således direkt beroende av att sandens kornstorlek och halt av finandelar hålls konstant.

När det gäller sand bunden med kemiska bindemedel är den generellt svårare att recirkulera internt i gjuterierna. För dessa sänder återcirkuleras normalt ca 50–85%. Mindre gjuterier har ofta svårt att klara av den investering som krävs för en sandregenereringsutrustning. Deras sand används därför endast en gång varefter den deponeras. Orsaken till den lägre återvinningsgraden, jämfört med den bentonitbundna sanden, är dels att man ofta har en högre termisk och mekanisk belastning på denna sandtyp och dels att bindemedlen inte tål alltför höga resthalter av gamla bindemedel på sandkornen. Man får en ackumulering av för bindemedlen skadliga ämnen i sanden. 40 000–50 000 ton av den kemiskt bundna sanden omfattas av Naturvårdsverkets "Riktlinjer för fenolhaltig avfallssand från gjuterier" RR 1980:1. Enligt dessa riktlinjerna skall fenolinnehållande sand deponeras på avfallsupplag med lakvattenrening alternativt på ett tillståndsprövat avfallsupplag som inte nödvändigtvis behöver ha lakvattenrening.

Skälen för regeringens förslag: Enligt regeringens bedömning bör en ytterligare återanvändning av gjuterisanden kunna ske i framtiden. Vidare bör gjuterisanden i högre grad än i dag kunna finna alternativa användningsområden. Detta förutsätter emellertid en större acceptans från myndigheter och andra aktörer att använda gjuterisanden som t.ex. utfyllnadsmaterial. För närvarande får dock deponering eller användning på deponier för flertalet företag anses vara den enda tillgängliga och från miljösynpunkt acceptabla avfallslösningen. Gjuterisand bör därför bli skattebefriat.

Utredningen har gjort den bedömningen att det fr.o.m. år 2002 bör finnas ny och tillgänglig teknik som gör att gjuterisanden inte behöver deponeras och att skattefriheten då också bör upphöra. Enligt regeringens mening bör i viss mån ny teknik men framför allt alternativa användningsområden medföra ett kraftigt minskat behov av deponering i framtiden. Det är dock inte möjligt att nu med säkerhet kunna uttala att skattebefrielsen kan upphöra redan år 2002.

Regeringens förslag: Avfallsskatt skall tas ut på avfall från tillverkning av stenull.

Utredningens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte kommenterat detta avfallsslag.

Bakgrunden till regeringens förslag: *Partek Rockwool AB* har inkommit med en skrivelse till regeringen, i vilken bolaget yrkar att det avfall som uppkommer vid stenullstillverkning undantas. Det avfall som uppkommer uppgår till ca 33 000 ton per år, varav 28 000 ton ullavfall, 4 000 ton järnhaltigt avfall och 1 000 ton stoft.

Enligt bolaget bör ett tidsbegränsat undantag ges för ullavfall och icke tidsbegränsade undantag för järnhaltigt avfall samt stoft.

Bolaget menar att en återföring av ullavfallet till processen förutsätter att avfallet briketteras. Bolaget, tillsammans med två andra intressenter, har under våren 1997 uppfört en briketteringsanläggning i Hällekis till en kostnad av 30 mkr och planerar i första hand att ta tillvara ullavfallet från Hällekisfabriken för att senare, efter ytterligare investeringar om ca 15 mkr, inom en period av 3–5 år utnyttja briketter även vid övriga fabriker. Planerad brikettering kommer att genomföras oavsett lagen om skatt på avfall.

När det gäller det järnhaltiga avfallet bedöms den planerade briketteringen att bidra till att mängden järnhaltigt avfall minskar, eftersom briketterna kommer att innehålla mindre mängder järn än nuvarande råvaror.

Av Naturvårdsverkets rapport "Mål för särskilda avfallstyper" framgår att återvinning genom brikettering ger ekonomiska besparingar genom minskad energi- och råvaruåtgång men också ökade kostnader genom investeringar i återvinningsanläggningar. I rapporten sägs att satsningarna på avfallsåtervinning innebär att i stort sett allt ullavfall kommer att kunna återvinnas omkring år 2000. Naturvårdsverket bedömer att de nuvarande fallande avfallsmängderna bör kunna reduceras med mer än 90 % till år 2000.

Skäl för regeringens förslag: Utgångspunkten för att medge skattebefrielse för vissa avfallsslag är att det för dessa under en överskådlig tid inte finns några miljömässigt acceptabla alternativ till deponering och att möjligheterna att minska avfallsmängderna genom processförändringar, val av råvara etc. är avsevärt begränsade. Mot bakgrund av vad som framkommit av bolagets skrivelse samt av Naturvårdsverkets rapport finns det i det här fallet dock stora möjligheter att minska mängden avfall väsentligt genom brikettering. Regeringen anser inte att det är rimligt att dela upp bolagets avfall i olika poster. Även det järnhaltiga avfallet minskar uppenbarligen också genom brikettering. Enligt regeringens uppfattning finns därför inte skäl för skattebefrielse.

Regeringens förslag: Avfallsskatt skall inte tas ut på avfall från rensprocessen vid upparbetning av återvunnet glas.

Utredningens förslag: Utredningen behandlar inte avfall som uppkommer vid återvinning av glas.

Remissinstanserna: *Svensk Glasåtervinning AB* anser att det avfall som erhålls efter återvinning av glas skall befrias från avfallsskatt.

Bakgrunden till regeringens förslag: *Svensk Glasåtervinning AB* är det materialbolag som centralt för hela Sverige tar emot glas för återvinning. Verksamheten bedrivs i Askersunds kommun. Glasinsamlingen har ökat starkt sedan starten i mitten av 1980-talet. Efter införandet av producentansvaret 1994 har bolaget byggt upp insamlingssystem och etablerat en fungerande glasinsamling i samtliga landets kommuner. År 1996 uppgick insamlingen till 120 000 ton, vilket motsvarar en återvinningsgrad på 72 %. Den största delen av det återvunna glaset används som råvara vid nytillverkning av förpackningsglas. Glasbruk i Sverige och Norge köper en rensad och processad råvara och tillsätter upp till 90 % i smältan vid nytillverkning av glasförpackningar.

Vid anläggningen i Askersund rensas och krossas glaset till ny råvara. I rensprocessen avlägsnas föroreningar som följer med glaset vid insamlingen. Det rör sig om sådant som naturligt tillhör glasförpackningar t.ex. lock och kapsyler, etiketter och metallfolier. Vidare förekommer också annat skräp som lämnas i insamlingsbehållarna. Mest frekvent härvid är transportemballage som pappers- och plastkassar samt porslin, keramik och stengods. Föroreningarna ställer till stora problem. Porslinskärvor smälter inte i glasbrukens ugnar och måste sorteras bort. Samma gäller för metallföroreningar, som kan orsaka missfärgning av glasmassan eller i värsta fall skador på smältugnarna.

Rensningen sker både manuellt och maskinellt. Den teknik som används är konventionell för glasåtervinningsanläggningar i Europa. I ett första steg sker en manuell grovrensning och därefter krossas och sorteras skärven maskinellt i flera steg. Lätta material som etiketter, plast, korkar och aluminiumkapsyler avskiljs med vakuumsug. Järnföroreningar, främst burklock och stålksyler, tas bort med hjälp av magneter. Avskiljning av porslin, keramik och ickemagnetiska metaller sker med teknik som utvecklats specifikt för glasåtervinning. Porslin och keramik detekteras med hjälp av laserljus och kvarvarande metaller på elektromagnetisk väg. Efter detektion blåses föroreningarna ur glasflödet med hjälp av tryckluft. Avskiljningsmetoden gör även att vissa glasförluster uppkommer.

Det avfall som frånskiljs uppgår till 12 000–15 000 ton per år. Huvuddelen är en blandfraktion av papper, plast, metall, keramik, porslin, sten, glas och annat som deponeras. Burklock och kapsyler avskiljs separat och lämnas till metallåtervinning.

Skälen för regeringens förslag: Enligt regeringens bedömning bör det för glasåtervinningsdel finnas möjligheter att minska de mängder avfall som deponeras. En avfallsskatt skulle emellertid innebära en ökad kostnad

för den råvara som uppkommer vid återvinningen. Det i sin tur medför att återvunnet glas får svårt att konkurrera och att mer av jungfruliga råvaror används vid glastillverkning. Regeringen anser därför att avfall från rensprocessen vid uppabetning av återvunnet glas, i likhet med returpappersindustrins avfall, av miljö- och naturresursskäl bör vara skattebefriat.

13.11 Avfall från fragmenteringsindustrin

Regeringens förslag: Avfallsskatt skall tas ut på avfall från fragmenteringsindustrin.

Utredningens förslag: Stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte kommenterat förslaget.

Bakgrunden till regeringens förslag: Återvinningsindustrierna har inkommit till regeringen med en skrivelse i vilken de framhåller att rester som uppkommer i samband med återvinning av järn och metallskrot och som måste deponeras av miljöskäl skall undantas från skatteplikt.

Fragmentering är en metod för återvinning av järn- och metallskrot. På en fragmenteringsanläggning omhändertas utskrotade bilvrak från bilskrotningsföretag men även industriskrot och annat järn- och metallskrot från kommunala återvinningsstationer. Genom fragmentering förädlas bilvraken, industriskroten och annan skrot till råvaror för industrin. Fragmentering innebär således att skrotet mals sönder och sorteras i olika fraktioner. De utsorterade materialen kan sedan användas som råvaror för olika industrier.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att det inte finns skäl för skattebefrielse i det aktuella fallet. Den som har skrot i sin ägo och vill göra sig av med det har två alternativ. Det första alternativet innebär att skrotet lämnas till återvinningsindustrin som eventuellt betalar för skrotet eller möjligen tar betalt med en viss summa för att ta emot skrotet. Det andra alternativet är att skrotet lämnas till en kommunal avfallsanläggning, vid vilken en avgift minst motsvarande avfallsskatten troligen skulle behöva erläggas.

Mot den bakgrunden anser inte regeringen att det finns risk för att skatten motverkar återvinning av skrot. Vidare torde det vara fråga om ett mycket hetrogent avfall och det verkar inte troligt att det inte skulle gå att få avsättning för delar av avfallet.

Vad gäller behandlingen av de restprodukter som trots allt deponeras hänvisas till avsnitt 6.

14 Konsekvenserna av en avfallsskatt

Prop. 1998/99:84

14.1 Konsekvenser av en skatt på konventionellt avfall

14.1.1 Inledning

I detta avsnitt görs en bedömning av hur avfallsskatten, i kombination med andra styrmedel kommer att påverka hanteringen och deponeringen av konventionellt avfall under de närmaste 8–10 åren. Förutom avfallsskatten ligger de styrmedel för minskad deponering, som beskrivits i avsnitt 4.5, till grund för analyserna. Här ingår således producentansvaret, ökade krav på deponier m.m. Materialet har inte ifrågasatts av remissinstanserna.

Trots att regeringens förslag i avfallspropositionen på vissa punkter skiljer sig från utredningens samt frångår utredningens förslag om ikraftträdandedatum gör regeringen bedömningen att utredningens analyser ändå kan ligga till grund för en bedömning av avfallsskattens konsekvenser på konventionellt avfall.

14.1.2 Total avfallsmängd

Mängden konventionellt avfall uppgick under 1994 till totalt 8 330 000 ton. Fram till år 2005 bedöms mängden minska med ca 555 000 ton.

14.1.3 Materialåtervinning

År 1994 återvanns 1 835 000 ton avfall. Återvinningen bedöms under de kommande åren öka med så mycket som ca 1 105 000 ton, varav ca 270 000 ton kan sägas bero på en avfallsskatt.

14.1.4 Biologisk behandling och energiutvinning

210 000 ton avfall behandlades biologiskt år 1994. Biologisk behandling bedöms kunna öka med ca 220 000 ton fram till år 2005. Skatten bedöms få stor påverkan på hushållsavfall och industrislam som antingen förs till befintliga kompostverk med ledig kapacitet, strängkomposteras på upplagen eller rötas. Energiutvinningen ökar bl.a. i samband med att mer avfall behandlas i rötreatorer. Vid reaktorrötning är det möjligt att utvinna ca 0,8 MWh per ton avfall. Vid en ökad tillförsel med 50 000 ton kan ca 40 000 MWh deponigas utvinnas.

14.1.5 Avfallsförbränning och energiutvinning

1994 förbrändes ca 1 760 000 ton avfall. Förbränning med energiutvinning bör i kombination med säsongslagring av avfallsbränsle kunna öka med nästan 20 % fram till år 2005. Avfall med brännbara fraktioner, som

i dag deponeras, beräknas föras över till befintliga värme- och kraftvärmeverk som kan ta emot mer avfallsbränsle.

Under 1994 utvanns sammanlagt 4,3 miljoner MWh värme och el ur 1,29 miljoner ton hushållsavfall och ur 0,38 miljoner ton industriavfall.

Enligt prognoserna kommer förbränning av både hushållsavfall och industriavfall att öka, även om förbränning av hushållsavfall ökar mest.

Industriavfall har ca 50 % högre värmevärde än hushållsavfall. Värmevärdet i hushållsavfall bedöms dock stiga genom styrmedel som ökar sorteringen och för över organiska fraktioner med lågt värmevärde från förbränning till biologisk behandling. Vidare kommer säsongslagringen av avfallsbränsle att öka möjligheterna att utvinna energin. Många avfallsvärmeverk kan i dag inte köras med full kapacitet på sommaren då värmebehovet är litet, medan andra har brist på avfallsbränsle under vintersäsongen.

Med hänsyn till att energivärdet kommer att öka, men att flera avfallsvärmeverk kan antas ha fortsatt leveransbegränsning på sommaren, kan den praktiskt möjliga energiutvinningen före år 2005 beräknas till ca 5,7 miljoner MWh per år. Detta är en ökning jämfört med 1994 med 1,4 miljoner MWh eller med ca 33 %.

14.1.6 Effekt på deponerad avfallsmängd

År 1994 deponerades 4 525 000 ton konventionellt avfall. Effekten av de styrmedel som påverkar deponeringen beräknas bli att den årliga deponeringen av konventionellt avfall minskar med 2 220 000 ton. I förhållande till år 1994 beräknas alltså en halvering av de deponerade mängderna ske. Av denna minskning kan ca 30 % härledas som en effekt av skatten. Skatten får stor påverkan på hanteringen av flertalet avfall.

14.1.7 Effekt på antalet avfallsupplag

Det finns i dag ca 300 avfallsupplag för konventionella avfall, varav ca 170 under 1994 mottog mindre än 10 000 ton avfall för deponering. Genom Naturvårdsverkets Allmänna råd för deponering och när åtgärderna i prop 1996/97:172 Hantering av uttjänade varor i ett uthålligt samhälle – ett ansvar för alla fullständigt genomförs, skärps kraven på miljöskyddsåtgärder vid deponering. Dessa skärpningar kommer att leda till att antalet deponier som kan ta emot t.ex. hushållsavfall minskar.

Med hänsyn till storleksordning och geografisk fördelning bedömer Renhållningsverksföreningen att antalet deponier för s.k. "kommunalt avfall" reduceras till hälften fram till år 2005. Även om deponeringen på en liten avfallsanläggning upphör kan det emellertid finnas behov att utnyttja området för sortering, kompostering, återvinning, lagring, omlastning och liknande verksamhet. Deponin är från miljösynpunkt lämplig för just sådan verksamhet.

När mindre deponier stängs och ersätts av ett färre antal större deponier med större insamlingsområden kan insamlat avfall behöva transporteras längre sträckor till slutbehandling. Ökade deponikostnader beräknas dock leda till en avfallsminskning, varför konsekvensen av ett minskande antal deponier inte automatiskt behöver bli ökat transportarbete. Små deponier finns främst i glesbygd där förutsättningarna är goda för hushållen att själva kompostera trädgårds- och matavfall. Detta ger möjlighet för kommunen att minska antalet årliga sophämtningar. Till transporterna *vid insamlingen* av hushållsavfall går omkring 90 % av ett sopfordons totala bränsleförbrukning, medan förbrukningen vid transporter *till behandling* i regel understiger 10 %. Glesare hämtning av en mindre mängd ger därför normalt en bränslebesparing som mer än väl kompenserar bränslebehovet vid längre körning till en regional anläggning.

För att brännbart avfall skall kunna utnyttjas för energiutvinning kommer antalet regionala transporter med omlastning att öka. Då lasten med avfallsbränsle kan utnyttjas för energiutvinning erhålls dock en positiv energibalans.

14.1.9 Ökade deponikostnader

Kostnaden för deponering har varierat stort. Åren 1995–1996 kunde dock den genomsnittliga kostnaden sägas uppgå till ca 200 kr exklusive moms per ton avfall som deponeras. Av denna kostnad kan drygt 60 % (ca 120 kr per ton) uppskattas vara fasta och knappt 40 % (ca 80 kr per ton) vara rörliga utgifter. För en deponi på vilken det årligen deponeras 50 000 ton skulle således den fasta årskostnaden då vara 6 mkr och den rörliga årskostnaden 4 mkr eller tillsammans 10 mkr. Den fasta kostnaden förändras i regel inte även om deponeringen skulle minska, utan ligger i princip fast så länge avfall deponeras och så länge det behövs en organisation som sköter och ansvarar för anläggning och drift.

Fram till år 2005 bedöms dock förutsättningarna för deponeringen att förändras. Den deponerade avfallsmängden kommer enligt prognoserna att halveras vilket i exemplet ovan innebär att avfallstillförseln 1995-1996 på 50 000 årston minskar till ca 25 000 årston år före 2005. Senast år 2008 skall deponier också vara försedda med miljöskyddsåtgärder som uppfyller högt ställda miljökrav enligt prop. 97/98:145.

Den enhetskostnad som år 1995–1996 bedömdes vara ca 200 kr per ton och årskostnad på 10 mkr ökar från och med skatten införs till 620 kr per ton medan årskostnaden beräknas uppgå till ca 15,5 mkr. Dessa förändringar beror till viss del på ökade kostnader för miljöskyddsåtgärder men till större delen på att deponeringen beräknas halveras till 25 000 ton. Dessutom tillkommer kostnader för sådana avfallsminskande åtgärder som måste genomföras för att deponeringen skall kunna sänkas till 25 000 ton före år 2005. Det kan gälla kostnader för sortering, lagring, kompostering, flisning m.m. Det kan också gälla kostnader för ombyggnader, extra sopbehållare, separat hämtning av olika avfallsfraktioner etc. för att kunna förbättra källsorteringen. Dessa åtgärds-kostnader kan till viss del reduce-

ras av besparingar i insamlingsledet när en mindre mängd avfall behöver samlas in. Den samlade effekten av kostnadsökningar och besparingar går inte att bedöma generellt då utfallet till stor del beror på lokala förhållanden.

14.1.10 Konsekvenser för hushållen m.fl.

För en kommun, som eftersträvar ekonomisk balans mellan utgifter och intäkter och som inte får gå med "vinst", kommer utvecklingen av enhetskostnaden att styra vilken deponiavgift (behandlingstaxa) som måste tas ut för hushållens och företagens avfall. 1995–1996 års deponiavgift på 200 kr måste år 2005 höjas till minst 620 kr per ton eller med minst 210 % jämfört med taxenivån 1995–1996. Denna höjning gäller för företag som kan dra av inbetald moms. För hushåll, som inte är redovisningsskyldiga för mervärdesskatt, tillkommer 25 % på avgifterna. Omkring år 2005 blir den jämförbara deponiavgiften för hushållsavfall således 775 kr per ton.

14.2 Konsekvenser av en skatt på branschspecifikt avfall

14.2.1 Inledning

Liksom i avsnittet om konventionellt avfall bygger analysen av konsekvenserna för branschspecifikt avfall på skatten i kombination med andra styrmedel, dvs. producentansvaret, ökade krav på deponier m.m. Det av utredningen redovisade materialet, vilket inte heller här har ifrågasatts av remissinstanserna, ligger till grund också för bedömningen av konsekvenserna av en skatt på branschspecifikt avfall.

14.2.2 Effekt på deponerad avfallsmängd

Totalt under år 1995 deponerades uppskattningsvis 3 460 000 ton branschspecifikt avfall. I denna siffra ingår inte de stora mängderna bergrester och avfallssand m.m. som uppkommer inom gruvindustrin. De styrmedel som tillsammans med skatten påverkar den framtida deponeringen beräknas innebära en minskning av deponeringen av branschspecifika avfall med ca 18 % fram till år 2005. Effekterna varierar dock mycket mellan branscherna. Medan styrmedlen har en ringa effekt på avfall från gruvor och mineralutvinning bedöms jord- och stenindustri kunna minska deponering med nära 50 %.

14.2.3 Industrins kostnadsökning på grund av skatten

Intäkterna från skatten beräknas inledningsvis uppgå till 330 mkr brutto per år. De största intäkterna kommer från massa- och pappersindustrin.

Skatten kommer att öka industrins kostnader i förhållande till branschernas förädlingsvärde 1994 med i genomsnitt 0,12 % år 2005.

Kostnaden för skatteförvaltningens administration och kontroll av den föreslagna avfallsskatten har av Riksskatteverket beräknats till 2,9 mkr per år. Beräkningen grundar sig bl.a. på att ungefär hundra av de största företagen i genomsnitt kontrolleras genom revision vart tredje år och de tvåhundra därpå största företagen vart femte år. De övriga företagen kontrolleras, för att upprätthålla kontrollens preventiva effekt, i genomsnitt vart tionde år.

Riksrevisionsverket har anfört att en skattekontroll i den omfattning som angetts ovan inte kan komma tillstånd utan en direkt styrning från riksdagen eller regeringen. Samtidigt anser verket att kontrollintensiteten och principen om att samtliga skattskyldiga skall kontrolleras genom revision framstår som orealistisk utifrån beskattningsmässiga utgångspunkter. Skatteförvaltningen måste ha ett kontrollansvar även över avfallsskatten och arbeta mot sitt övergripande mål att rätt skatt skall betalas på rätt sätt. Riksrevisionsverket anser emellertid inte att det är rimligt att skattemyndigheterna primärt skulle ha miljömässiga överväganden som utgångspunkt för kontrollverksamheten avseende avfallsskatten.

Regeringen vill i denna del anföra att den skattemässiga kontrollen av avfallsskatten bör ske på samma villkor som gäller för övriga punktskatter. De prioriteringar av kontrollinsatser som görs, inom givna ekonomiska ramar, skall ha skattemässiga utgångspunkter. Det är således inte regeringens avsikt att särskilt reglera hur kontrollverksamheten beträffande avfallsskatten skall bedrivas.

Det är uppenbart att administrationen av avfallsskatten ger upphov till merarbete inom skatteförvaltningen. Arbetet är emellertid enligt regeringens bedömning inte av större omfattning än att kostnaderna för det bör kunna rymmas inom befintliga resursramar.

Lagen innebär också att de allmänna förvaltningsdomstolarna får en ny typ av mål. Målmängden bedöms dock inte bli särskilt omfattande med tanke på det förhållandevis fåtal aktörer som beräknas bli skattskyldiga. I dagsläget bedöms skatten inte leda till några nämnvärt ökade kostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Eventuellt ökade kostnader skall finansieras inom befintlig ram för domstolsväsendet. En bättre bedömning av de allmänna domstolarnas eventuella behov av ökade resurser med anledning av lagen, torde dock kunna göras när lagen har varit i kraft ett par år.

14.4 Illegal deponering

Det har framförts farhågor att den illegala deponeringen kan komma att öka om skatten upplevs som för hög. Illegal deponering är, enligt Naturvårdsverkets rapport "Illegal deponering i Sverige, rapport 4598", inte omfattande i dagsläget. I takt med att kostnaderna för att ta hand om avfall ökar kan emellertid risken för illegal deponering öka. För att förhindra detta krävs en effektivare tillsyn och kontroll över avfallsflödena.

Regeringen har i prop 1996/97:172 Hantering av uttjänta varor i ett ut hålligt samhälle – ett ansvar för alla, föreslagit att tillståndsplikten för

avfallstransporter utökas till att omfatta alla yrkesmässiga transporter. För verksamheter som inte omfattas av tillståndsplikt föreslås en registrering. Vidare skall de som lämnar, transporterar och på annat sätt hanterar avfall vara skyldiga att lämna uppgifter om avfallets mängd, art och ursprung. Förslagen har införts i renhållningsförordningen (1998:902) som trädde i kraft den 1 januari 1999.

Åtgärderna med tillstånd och registrering bör få en bra styreffekt som motverkar illegal deponering. För många mindre företag och hushåll som mer sporadiskt kör bort grov-, bygg- eller grönavfall kommer högre avgifter dock att bli ett ekonomiskt incitament att finna billigare kvittblivning än att lämna avfallet till en avfallsanläggning. Risken för illegal deponering, men kanske framförallt för ökad nedskräpning, kan emellertid inte kvantifieras. Man kan således inte bortse från risken för ökad illegal deponering och nedskräpning som en följd av ökade kostnader för deponering. Det är därför viktigt att tillsynsmyndigheterna följer utvecklingen. Ett behov av ökad tillsyn och kontroll kan inte uteslutas. Denna fråga får dock beredas vidare i samband med att anslagen för regeringens myndigheter fastställs i den årliga budgetprocessen.

14.5 Förslagets offentlig-finansiella effekter

Införandet av skatt på deponerat avfall beräknas ge en förstärkning av statsbudgeten brutto på 1,36 mdkr per år. Det branschspecifika avfallet beräknas svara för 0,36 mdkr, medan det konventionella avfallet förväntas ge 1,00 mdkr. Totalt sett beräknas knappt 20 % av skatten belasta hushållen. I förhållande till Deponiskatteutredningens förslag har vissa justeringar gjorts genom att antalet fall av skattebefrielse har ökat. Dessa beräknas dock ha en mycket begränsad påverkan på skatteintäkterna, i storleksordningen 0,06 mdkr.

De beräknade effekterna på statsbudgeten ges av nedanstående tabell. Vid beräkningarna av nettoeffekterna har hänsyn tagits till olika slag av indirekta effekter. Till den del skatten utgår på näringslivet påverkas andra skattebaser genom att en övervältring på lönerna antas ske, vilket reducerar underlaget för inkomstskatt och sociala avgifter. Till den del skatten belastar hushållen påverkas konsumentpriserna, vilket med viss fördröjning påverkar skatteskalen och offentliga utgifter (via KPI-beroende transfereringar).

Tabell 1 Kassamässiga effekter på staten och offentlig sektor 2000–2002, samt varaktig nettoeffekt på offentlig sektor av införandet av skatt på deponerat avfall

Milljarder kronor

	2000	2001	2002	Varaktig nettoeffekt
Staten	1,09	1,17	1,10	
Offentlig sektor	1,04	1,09	1,01	1,06

Regeringens förslag: Lagen om skatt på avfall skall träda i kraft den 1 januari 2000.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att skatten skall träda i kraft den 1 januari 1998.

Remissinstanserna: *Svenska Renhållningsverksföreningen, Sydvästra Skånes Avfallsaktiebolag* och *Kommunförbundet Västerbotten* anser att branschen behöver en tidsperiod om minst 9 månader mellan riksdagsbeslut och ikraftträdande av den nya lagstiftningen för att hinna utarbeta nya administrativa rutiner och liknande. *WMI Sellbergs AB* anser att denna tidsperiod måste uppgå till minst ett år.

Bakgrunden till regeringens förslag: *Svenska Renhållningsverksföreningen* och *Kommunförbundet* har inkommit med en skrivelse till regeringen i vilken de påpekar att lagen inte bör träda i kraft förrän tidigast 1 januari år 2000 under förutsättning att riksdagen fattar beslut under våren 1999. *Skogsindustrierna* hemställer i en skrivelse till regeringen att tiden mellan riksdagsbeslut och ikraftträdande bör vara minst sex månader. *Jernkontoret*, som också inkommit med en skrivelse, anser att tiden mellan riksdagsbeslut och ikraftträdande bör uppgå till minst ett år. Samtliga anför som skäl behovet av tillräcklig tid för att investera i vågar samt ställa om rutiner etc.

Skälen för regeringens förslag: Införandet av en avfallsskatt kommer för alla blivande skattskyldiga att innebära att de måste se över sina rutiner och internt skapa system som gör det möjligt att redovisa skatten på ett korrekt sätt. För vissa skattskyldiga kan skatten även innebära att vissa byggnationer måste till. Dessutom kommer Riksskatteverkets föreskrifter och rekommendationer att kunna ha betydelse för hur de skattskyldiga skall lägga upp verksamheten, t.ex. vad gäller redovisning av skatten på annat sätt än genom vägning.

För att skatten skall kunna fungera tillfredsställande för såväl de enskilda skattskyldiga som för beskattningsmyndigheten behövs en rimlig tid att utarbeta nödvändiga rutiner. Enligt regeringens bedömning bör skatten därför träda i kraft den 1 januari 2000.

Lagen om skatt på avfall föranleder följdändringar i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter, LPP. Den nya skattelagen bör föras in i uppräkningslagen i 1 kap. 1 § första stycket LPP av lagar som omfattas av denna lag. Vidare föreslås att redovisningsperioden för avfallsskatten skall vara kalenderkvartal, vilket avviker från den redovisningsperiod som regelmässigt gäller beträffande övriga punktskatter. Detta föranleder ett tillägg i 2 kap. 3 § första stycket LPP.

16.1 Förslaget till lag om skatt på avfall

1 §

I paragrafen slås fast under vilka förutsättningarna avfallsskatt skall tas ut. Man kan generellt tala om två olika situationer där uttag av skatt kan bli aktuellt, dels när avfall förs in till en avfallsanläggning (första stycket), dels när avfall uppkommer inom en anläggning där huvudsakligen annan verksamhet än avfallshantering bedrivs (andra stycket).

Inledningsvis bör något sägas om beskattningsförfarandet, dvs. den skattetekniska metod som används för uttaget av avfallsskatten. Enligt förslaget skall skatten tas ut efter en nettodeponimetod, vilket närmare har utvecklats i avsnitt 7.1. Detta innebär, vad gäller avfallsanläggningar enligt första stycket, att skatteplikten omfattar i princip allt avfall som förs in till en skattepliktig avfallsanläggning. Beträffande anläggningar enligt andra stycket gäller skatteplikt för allt avfall som uppkommer inom aktuellt slag av anläggning. Med avfall jämställs annat material som förs in till en avfallsanläggning, se 2 § och kommentaren i anslutning till detta lagrum. I den mån inte annat särskilt anges, används begreppet avfall i den fortsatta framställningen i författningskommentaren i den betydelse det ges i 2 § vad gäller skattepliktiga avfallsanläggningar. Beträffande innebörden av begreppet avfall vad gäller anläggningar enligt andra stycket, se uttalanden i avsnitt 6 samt i det följande.

Rent praktiskt innebär nettodeponimetoden att allt som förs in till en avfallsanläggning, dvs. oavsett om det rör sig om något som definitionsmässigt är att anse som avfall eller ej – blir föremål för beskattning i och med att det förs in till anläggningen. Avsikten med skatten är dock att endast avfall som deponeras skall belastas med skatt. Detta åstadkoms genom att den skattskyldige i sin deklaration får göra avdrag för skatt på avfall som förts ut från anläggningen, jfr vidare i anslutning till 10 § första stycket 1 a. Genom avdrag i 10 § åstadkoms även skattefrihet för vissa typer av avfall. I 6 § finns bestämmelser om vissa fall där undantag från skatteplikt föreslås gälla, jfr vidare kommentaren i anslutning till detta lagrum.

Begreppet avfallsanläggning bör ges en relativt vid innebörd och alltså omfatta varje plats där någon form av hantering av avfall sker. Vad gäller innebörden av begreppen avfall och avfallsanläggning hänvisas till avsnitt 6.

Tillståndsplikt eller anmälningsskyldighet enligt 9 kap. miljöbalken gäller för flertalet av de anläggningar som ryms inom begreppet avfallsanläggning. Huvuddelen av de avfallsanläggningar som bör komma i fråga för skatteplikt torde ha prövats med stöd av punkten 90.004 i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, som omfattar upplag för, eller anläggning för behandling av, avfall från hushåll, sjukhus, industri, bygg- och rivningsverksamhet, hästsportanläggning, reningsanläggning eller därmed jämförlig inrättning. Detta innebär bl.a. att deponering av slam, som vanligen äger rum på särskilda s.k. slamtippar, omfattas av prövningsplikten enligt miljöskyddslagstiftningen.

Vissa anläggningar är emellertid endast samrådspfiktiga med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Det rör sig om anläggningar där rena naturmaterial tas om hand, eller med andra ord huvudsakligen s.k. schaktmassetippar för rena jordmassor. Jfr beträffande sådana anläggningar vad som nedan under 3 § sägs om skattefrihet.

I sammanhanget bör nämnas att även om tillståndspflicht eller anmälningskyldighet föreligger för en viss form av verksamhet enligt den nuvarande miljöskyddslagstiftningen, innebär inte detta att alla anläggningar faktiskt har tillståndsprövats och getts tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387). Miljöskyddslagen, som nu ersatts av miljöbalken, trädde i kraft den 1 juli 1969 och av punkten 4 av övergångsbestämmelserna till lagen framgår att beslut som meddelats om åtgärd till skydd mot miljöfarlig verksamhet enligt tidigare gällande ordning skall fortsätta att tillämpas till dess annorlunda förordnas. Miljöbalken ändrar inte detta förhållande. Av 4 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken framgår att de föreskrifter som har meddelats före miljöbalkens ikraftträdande alltjämt skall gälla, om de inte hunnit ersättas av nya föreskrifter. Sådana föreskrifter skall anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i balken. Av landets ca 300 anläggningar för konventionellt avfall har alltjämt ett 20-tal anläggningar sådan dispens för verksamheten.

Den föreslagna skattelagstiftningen innebär dock ingen direkt koppling mellan skatteplikt enligt skattelagen och prövningsplikt enligt annan lagstiftning, som t.ex. förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Det ankommer således på beskattningsmyndigheten att i varje enskilt fall pröva i vad mån de lagliga förutsättningarna för skatteplikt föreligger. Som ett led i den prövningen ingår att bedöma om det rör sig om en avfallsanläggning. Så vitt kan bedömas bör dock detta vanligen inte bereda beskattningsmyndigheten några större svårigheter. Vidare måste förutsättas att beskattningsmyndigheten i sin verksamhet kommer att ha ett nära samarbete med miljötillsynsmyndigheterna och därigenom kunna dra nytta av den erfarenhet och kunskap rörande avfallshantering som finns hos tjänstemän vid dessa myndigheter.

Den omständigheten att en avfallsanläggning inte är tillståndsprövad enligt miljöskyddslagstiftningen, trots att den omfattas av tillståndspflicht enligt den lagstiftningen, saknar alltså i princip betydelse för om anläggningen är skattepliktig enligt skattelagen. Om beskattningsmyndigheten genom revisionsverksamhet finner en anläggning där avfallshantering bedrivs illegalt, dvs. utan erforderligt tillstånd eller dispens enligt miljöskyddslagstiftningen, kan alltså beslut om skattläggning fattas, under förutsättning att de i 1 § angivna rekvisiten för skatteplikt är uppfyllda.

Branschspecifikt avfall som uppkommer i samband med industriell produktion tas ofta om hand på industrins egna deponier. Dessa kan vara fristående anläggningar som är fysiskt åtskilda från den industriella verksamheten. I detta fall bör de skattetekniskt behandlas enligt första stycket, dvs. ingen skillnad görs mellan dessa anläggningar och andra anläggningar där avfall tas om hand.

Det förekommer dock att industrins branschspecifika avfall tas om hand inom ramen för den industriella verksamheten. Omhändertagandet sker med andra ord internt inom den anläggning där den industriella verksam-

heten bedrivs. För industriell verksamhet gäller tillståndsplikt eller anmälningsplikt med stöd av bestämmelser i 9 kap. miljöbalken, se bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. För att täcka in denna avfallshantering i skattelagen har en bestämmelse skapats i andra stycket av 1 §. Begreppet anläggning där huvudsakligen annan verksamhet än avfallshantering bedrivs är dock avsiktligt vitt formulerat. Det täcker således inte enbart uppkomsten av avfall inom ramen för industriell verksamhet, även om detta kan bedömas utgöra den övervägande delen av fall som kan komma i fråga vid tillämpningen av andra stycket.

Vad gäller avfall inom en anläggning där huvudsakligen annan verksamhet än avfallshantering bedrivs gäller, som framgått av redogörelsen ovan, att skatteplikten endast omfattar avfall som uppkommer inom en sådan anläggning. Om avfall som uppkommit på annat håll förs in till en anläggning enligt andra stycket och där deponeras, inträder inte skatteplikt enligt denna punkt. I detta fall, som endast undantagsvis torde uppkomma i praktiken, bör dock anläggningen kunna falla in under första stycket. I princip torde inget således hindra att samma anläggning undantagsvis skulle kunna bli skattepliktig med stöd av såväl första som andra punkten.

Enbart den omständigheten att en anläggning kan betraktas som en avfallsanläggning är dock inte tillräckligt för att det avfall som förs in till anläggningen skall omfattas av skatteplikt. En ytterligare förutsättning är att det vid avfallsanläggningen deponeras avfall eller att avfall förvaras där under längre tid än tre år. Avsikten är att en generell bedömning skall göras av verksamheten på anläggningen. Det är alltså inte meningen att varje enskild transport av avfall som förs in till anläggningen eller varje parti avfall som uppkommer inom den industriella verksamheten skall uppfylla kravet på deponering eller förvaring under viss tid. Om deponering eller förvaring av avfall under längre tid än tre år sker av något avfall, inträder skatteplikt för allt avfall som förs in till en avfallsanläggning respektive uppkommer inom en sådan anläggning som avses i andra stycket. Det har alltså ingen betydelse om det enskilda partiet avfall deponeras, förvaras under längre tid än tre år eller blir föremål för någon form av behandling.

Vad gäller innebörden av begreppen deponering och förvaring under längre tid än tre år hänvisas till vad som sagts i avsnitt 6.1. I den mån ytterligare vägledning behövs för beskattningsmyndighetens tillämpning bör Riksskatteverket efter samråd med Naturvårdsverket meddela föreskrifter eller rekommendationer i dessa frågor.

För att skatteplikt skall gälla för en viss anläggning gäller slutligen att anläggningen tillförs respektive det på anläggningen uppkommer farligt avfall eller annat än sådant avfall om mängden överstiger 50 ton per år. Enligt punkten 90.004 i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd gäller en gräns om 50 ton för tillståndsprövning av en avfallsanläggning där deponering sker. Det har bedömts som lämpligt att tillämpa denna gräns på samtliga anläggningar som blir skattepliktiga enligt lagen om skatt på avfall. För farligt avfall gäller dock ingen gräns för tillståndsprövningen (se punkten 90.006 i bilagan till förordningen om

miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd) och någon mängdgräns föreskrivs inte heller i skattelagen för anläggningar som tar emot sådant avfall.

Om det kan konstateras att mängden avfall som förs in till respektive uppkommer vid en skattepliktig anläggning överstiger 50 ton per år skall skatt betalas för allt avfall. Någon frigräns om 50 ton gäller alltså inte. Denna mängd är endast avgörande för om skatteplikt överhuvudtaget skall gälla för anläggningen. Vad som är avgörande för bedömningen är den mängd avfall som förs in respektive uppkommer inom anläggningen. I denna mängd bör räknas in allt avfall, dvs. även sådant som aldrig redovisas i deklARATIONEN på grund av att undantag från skatteplikt gäller för avfallet med stöd av 6 § första stycket 2 a-c.

Om det först efter årets slut visar sig att den mottagna respektive uppkomna mängden överstiger den angivna gränsen, påför beskattningsmyndigheten den skattskyldige skatt för redovisningsperioderna under det gångna året. Beskattningsmyndigheten bör därvid vid behov efter skönsmässig grund kunna uppskatta den mängd avfall som har förts in till respektive uppkommit inom anläggningen och därför skall beskattas.

En liknande situation kan aktualiseras i det fall då det beträffande allt, som förs in eller uppkommer vid en skattepliktig anläggning, kan antas att det endast kommer att förvaras på anläggningen under kortare tid än tre år, men det sedermera visar sig att det ligger kvar under längre tid. Avsikten att förvara ämnet under kortare tid än tre år har alltså inte fullföljts och beskattningsmyndigheten påför då den skattskyldige skatt för redovisningsperioderna som avser tiden från det att avfallet fördes in respektive uppkom på den skattepliktiga anläggningen.

Med farligt avfall avses enligt 1 § förordningen (1998:948) om farligt avfall sådant avfall som finns upptaget i bilaga 2 till den aktuella förordningen eller annat avfall som företer någon eller några av de egenskaper som anges i bilaga 3 till samma förordning. Begreppet farligt avfall används även i förordningen (1998:954) om miljöfarliga batterier. Begreppet farligt avfall bör vid tillämpningen av den nya skattelagen ges samma innebörd som det har enligt miljöskyddslagstiftningen. Som farligt avfall räknas bl.a. färg- och lackavfall samt avfall som innehåller kvicksilver, arsenik eller PCB.

Den angivna mängdgränsen om 50 ton gäller för varje år och aktualiseras alltså inte enbart i samband med beskattningsmyndighetens bedömning av om en existerande anläggning vid skattens ikraftträdande eller en nystartad anläggning vid senare tidpunkt skall komma att bli skattepliktig. Av bestämmelsen följer således att en anläggning, där nya avfallsmassor inte längre tillförs eller uppkommer, upphör att omfattas av skatteplikten och den som bedriver verksamheten bör därmed avregistreras som skattskyldig (jfr nedan under 7 §).

2 §

Som framgått ovan av kommentarerna i anslutning till 1 § innebär den nettodeponimetod, som föreslås tillämpas för avfallsskattens del, att inte endast vad som definitionsmässigt kan rymmas inom begreppet avfall skall omfattas av skatteplikt. Skatteplikten inträder i stället för allt som

förs in till en avfallsanläggning (jfr dock under 6 § om vissa undantag). I förenklingssyfte föreskrivs därför i 2 § att med avfall enligt lagen skall jämföras annat material som förs in till en avfallsanläggning. Lagregleringen blir härigenom enklare, genom att endast ordet avfall genomgående behöver användas, i stället för den tyngre skrivningen avfall och annat material. Endast i ett fall i lagtexten har en särlösning valts, se 6 § första stycket 1.

3 §

Av första stycket 1 a och b följer att skatt inte skall tas ut för vissa typer av naturmaterial som deponeras på en anläggning där deponering eller förvaring under längre tid än tre år uteslutande sker av ett eller flera slag av uppräknade avfall. Det rör sig om jord, grus, lera, skiffer, kalkstoft, kalksten eller annan sten samt bergrester från gruvindustriell verksamhet. Som utvecklats i avsnitt 10.1 bör närmare definitioner av dessa avfallsslag, i den mån det bedöms nödvändigt för rättstillämpningen, anges i föreskrifter eller rekommendationer som ges ut av Riksskatteverket efter samråd med Naturvårdsverket. Som framgått av kommentarerna under 1 §, omfattas anläggningar där enbart sådana rena naturmassor deponeras eller förvaras i och för sig inte av tillståndspflicht enligt miljöskyddslagstiftningen men uppfyller kraven för skatteplikt enligt 1 §. Genom 3 § första stycket 1 a och b åstadkoms alltså skattefrihet för de särskilda anläggningar där uppräknade avfallsslag deponeras eller förvaras under längre tid än tre år.

I punkten 1 c föreslås ett undantag från skatteplikten vad gäller anläggningar där deponering eller förvaring under längre tid än tre år sker av avfallssand. Avfallssand uppstår som en restprodukt vid gruvindustriell verksamhet (jfr under avsnitt 10.1). Med sådan verksamhet bör förstås utvinning av metallmalm, dvs. järnmalmstvinning och utvinning av icke järnmalm utom uran- och toriummalm. Gruvindustriell verksamhet bör alltså inte omfatta annan mineralutvinning (SNI 14). Deponering av avfallssand sker i dag vid anläggningar som finns hos det företag som bedriver den anriknings- och avskiljningsverksamhet varigenom avfallssanden uppkommer. Deponeringen sker vanligen i särskilda sandmagasin. Det förekommer dock även att avfallssanden förs tillbaka till gruvorna och där deponeras.

Vanligen torde på anläggningar som omfattas av 3 § första stycket 1 deponeras antingen material enligt a, b eller c. Det bör för friheten från skatteplikt dock sakna betydelse om flera av avfallsslagen samdeponeras. Observera dock att en särreglering gäller för slam från gruvvattenrening och järnhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspellet, se nedan. Det är alltså möjligt att skattefritt deponera t.ex. bergrester och avfallssand på samma anläggning. Om emellertid något av de uppräknade avfallsslagen deponeras på en anläggning där deponering sker även av annat avfall än som omfattas av uppräknningen i första stycket 1, gäller inte skattefrihet för de uppräknade avfallsslagen. Om t.ex. jord förs in på en avfallsanläggning enligt 1 § första stycket, skall alltså skatt beta-

las för jorden. Skattefriheten knyts således i de angivna fallen till typen av anläggning och inte till avfallsslaget i sig.

Som närmare beskrivits i avsnitt 10.1 pumpas grundvatten bort ur gruvor i samband med gruvdriften. Skattefrihet föreslås i punkten 1 c för det slam och annat avfall som uppkommer vid reningen av vatten från gruvindustriell verksamhet samt för sådant järnhaltigt avfall som uppkommer från rökgasrening vid tillverkningen av järnmalmspellets. Av andra stycket följer dock att en förutsättning för skattefrihet är att avfallet från vattenreningen och det järnhaltiga avfallet som beskrivits ovan deponeras eller förvaras tillsammans med avfallssanden. Det är dock ingenting - rent lagtekniskt - som hindrar att avfallssand och avfall från vattenrening eller järnhaltigt avfall som uppkommit från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspellets deponeras tillsammans med något annat av de uppräknade avfallsslagen i punkterna 1 a eller 1 b. I praktiken torde dock detta sällan - om ens någonsin - förekomma.

Av första stycket 2 följer att en anläggning där uteslutande radioaktivt avfall deponeras undantas från skatteplikt. I detta fall får, i den mån det skulle aktualiseras, inte samdeponering förekomma med något av de tidigare i paragrafen uppräknade avfallsslagen för att undantag från skatteplikt skall gälla.

4 §

Skatten skall betalas med visst belopp per ton skattepliktigt avfall. Enligt huvudregeln skall vägning av avfallet ske, men vissa möjligheter ges för att bestämma skatten på annan grund, se vidare i anslutning till 5 §.

5 §

Som framgått av 4 § föreslås att skatten skall vara viktbaserad, dvs. tas ut med visst belopp per ton avfall. Vägning aktualiseras dels vid införsel respektive uppkomst av avfallet, dels vid utförsel från anläggningen (avdrag enligt 1 § första stycket 1 a. Huvudregeln bör därför vara att samtliga skattepliktiga anläggningar utrustas med våg eller att det i vart fall finns vägningsmöjligheter att tillgå i omedelbar anslutning till anläggningen. Som närmare utvecklats i avsnitt 8 har regeringen inte ansett att ett krav på installation av våg generellt bör gälla för de skattepliktiga anläggningarna. Ett alternativ till egen våg skulle kunna vara att utnyttja andra verksamheters vågar, t.ex. sådana som finns på vägstationer, asfaltverk, grustag m.fl. anläggningar eller att transportfordonen är utrustade med våg.

Om tillförsel sker i mindre omfattning eller det annars finns särskilda skäl ges i paragrafens andra stycke möjlighet att bestämma skatten på annan grund än vägning av det skattepliktiga materialet. Det förefaller naturligt att lägre krav på exakthet kan ställas på de avfallsslag, som visserligen skall redovisas i deklarationen, men som på grund av avdragsrätten enligt 10 § inte skall medföra några beskattningsekvenser. Inom i synnerhet industrin kan också förekomma homogena avfallsslag, t.ex. i form av slam, för vilka en installation av våg skulle medföra betydande

kostnader men där möjligheter föreligger att genom volymbestämning ändå ge en tillförlitlig vikt.

Som exempel på möjlig annan grund för skatteberäkningen kan – i vart fall för anläggningar som tar emot en begränsad mängd avfall – tänkas att den i tillståndet angivna maximivikten per år tillämpas. Vidare bör en omräkning från volym kunna ske i den mån det på en anläggning endast deponeras ett eller ett fåtal homogena slag av branschspecifikt avfall eller för ett visst avfallsslag om det deponeras separat.

Av 4 kap. 13 § lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter framgår att om den skattskyldiges uppgifter inte kan läggas till grund för en tillförlitlig beräkning eller om det saknas uppgifter från den skattskyldige, får ett beskattningsbeslut fattas efter skälig grund.

Riksskatteverket bör meddela föreskrifter eller rekommendationer om den närmare tillämpningen av bestämmelserna i 5 §.

6 §

I paragrafen regleras de fall, där som skatteteknisk metod för att uppnå skattefrihet valts undantag från skatteplikt. Genom att undanta vissa utpekade avfall och material samt behandlingsformer från skatteplikt uppnås att mängden inte skall redovisas i deklarationen. I paragrafen görs således visst undantag från den generella regeln i 1 § att allt som förs in till en avfallsanläggning respektive avfall som uppkommer vid en annan skattepliktig anläggning omfattas av skatteplikt.

Eftersom skattskyldigheten inträder när material förs in till avfallsanläggningen, måste vid den tidpunkten avgöras att det rör sig om något som omfattas av undantagsregeln, för att den skattskyldige inte skall behöva redovisa materialet i deklarationen. En förutsättning enligt bestämmelsen är att materialet är avsett att användas för visst ändamål. Om det sedermera visar sig att avsikten inte fullföljts, utan materialet i stället tagits om hand på annat sätt, skall rättelse av avgiven deklaration ske och skatt betalas.

6 § första stycket 1 första ledet

Av bestämmelsen följer att avfallsskatt inte skall betalas för material som är avsett att användas för driften av avfallsanläggningen. De produkter som avses är sådana som är nödvändiga för den dagliga driften av anläggningen och för vilka det är uppenbart att skatt inte skall tas ut. Det rör sig om t.ex. material för uppförande och underhåll av driftsbyggnader, motordrivna fordon och arbetsredskap, drivmedel, kontorsutrustning och annat förbrukningsmaterial.

Begreppet ”driften av en anläggning” bör inte omfatta vare sig botten tätning, mellan- och sluttäckning eller andra konstruktionsarbeten, inte heller stabilisering av askor och dylikt. Skattefrihet för material som används för sådana ändamål kan i stället i viss utsträckning åstadkommas genom avdrag enligt 10 § första stycket 1 c.

I syfte att markera att de produkter som bör komma i fråga vid tillämpningen av denna bestämmelse regelmässigt inte utgörs av föremål som

någon gör sig av med, har begreppet material valts. Som framgått under 2 § används annars genomgående begreppet avfall i skattelagen. Om avfall undantagsvis kan komma till användning för driften av avfallsanläggningen, kan avdragsbestämmelsen i 10 § första stycket 1 b utnyttjas för att uppnå skattefrihet, jfr i anslutning till detta lagrum.

Punkten 1 är endast tillämplig beträffande avfallsanläggningar, dvs. anläggningar som är skattepliktiga enligt 1 § första stycket, jfr under avsnitt 10.2.

6 § första stycket 1 andra ledet

I 2 § anges att som avfall i skattelagens mening skall anses allt som förs in till en avfallsanläggning. Bestämmelsen har medvetet gjorts vid men en strikt tolkning innebär att även material som inte kan påstås ha ett direkt samband med avfallshanteringen skulle omfattas av beskattningsreglerna. Genom regleringen i förevarande led undviks detta. Exempel på material som inte har ett direkt samband med avfallshanteringen kan vara de anställdas eller besökarens fordon och andra tillhörigheter.

6 § första stycket 2 a

Genom punkten uppnås skattefrihet för avfall som är avsett att komposteras eller reaktorrötas inom en skattepliktig anläggning. Vad som avses med kompostering och reaktorrötning behandlas i avsnitt 10.3. I praktiken torde undantaget endast komma att aktualiseras vad gäller avfallsanläggningar, men bestämmelsens utformning gör det även möjligt att tillämpa det på anläggningar som kan vara skattepliktiga enligt 1 § andra stycket.

6 § första stycket 2 b

Enligt första stycket 2 b gäller skattebefrielse för avfall som är avsett att förbrännas inom en skattepliktig anläggning. Undantaget torde i praktiken bli relevant såväl för avfallsanläggningar som för anläggningar som kan vara skattepliktiga enligt 1 § andra stycket.

6 § första stycket 2 c

Genom denna punkt uppnås skattebefrielse för avfall som är avsett att användas för tillverkning av fast lagringsbart bränsle. T.ex. finns det anläggningar som har flisanläggningar eller som tillverkar pellets av hushållsavfall, se vidare i avsnitt 10.3. Möjligheten till undantag gäller för såväl avfallsanläggningar som anläggningar där det huvudsakligen bedrivs annan verksamhet än avfallshandling.

6 § andra stycket

De jordmassor, rötresten och den metangas som uppkommer till följd av kompostering och reaktorrötning bör anses utgöra en del av själva be-

handlingsprocessen och bör alltså inte beskattas, såvida dessa inte deponeras. Det är endast eventuella föroreningsrester, som sällas bort innan jorden avyttras eller som sorteras bort vid tillverkning av fast lagringsbart bränsle som bör omfattas av regleringen i detta stycke. Det kan röra sig om t.ex. krossat glas och liknande. Dessa rester deponeras regelmässigt. Även sådan aska som uppkommer vid förbränning bör beskattas. Beträffande en särreglering angående aska från eldning av avsvärtnings slam, se 10 § första stycket 10. Om återanvändning ändock skulle kunna aktualiseras i dessa fall, uppnås skattefrihet i och med att resterna förs ut från anläggningen (se 10 § första stycket 1 a).

7 § första stycket

I den nya miljöbalken används begreppet den som bedriver verksamhet om det subjekt som skall söka tillstånd m.m. enligt balken. Det är lämpligt att använda samma begreppsterminologi även inom skatteområdet. Skattskyldighetsbegreppet knyts därför till den som bedriver verksamheten på en skattepliktig anläggning.

I den tidigare miljöskyddslagen (1969:387) användes begreppet utövare. Begreppet har dock inte närmare beskrivits i förarbetena till miljöskyddslagstiftningen. I dåvarande Koncessionsnämndens för miljöskydd praxis har tillståndet ansetts följa verksamheten och som utövare har betraktats den som driver verksamheten. Stor vikt vid bedömningen av vem som skall anses som utövare har lagts vid vem som har den rättsliga och faktiska kontrollen över verksamheten.

Den praxis som sålunda utformats bör vara vägledande även för att avgöra vem som i skattelagens mening skall anses bedriva verksamheten och därmed vara skattskyldig. Detta innebär alltså att om en innehavare av ett miljötillstånd överlåter verksamheten till någon, på sådant sätt att denne får den rättsliga och faktiska kontrollen över verksamheten, inträder den till vilken verksamheten överlåts som skattskyldig. Om däremot den dagliga driften sköts t.ex. på entreprenad, utan att rättslig och faktisk kontroll övergått på entreprenören, kan något nytt subjekt som bedriver verksamheten inte anses ha uppkommit och således inte heller en ny skattskyldig.

Även då miljötillstånd saknas bör det vara möjligt att avgöra vem som bedriver verksamheten på anläggningen. I många fall bör fastighetsägaren kunna anses ha sådan kännedom om vad som sker på hans mark att han kan anses vara den som bedriver verksamheten.

7 § andra stycket

Den myndighet som i första instans skall besluta om skatt enligt lagen (beskattningsmyndigheten) är, i likhet med vad som i dag gäller för övriga punktskatter, Skattemyndigheten i Gävle. Särskilda skattekontoret i Ludvika ansvarar för uppbörden av punktskatter. Att den skattskyldige själv skall anmäla sig till beskattningsmyndigheten framgår av 2 § förordningen (1984:247) om punktskatter och prisregleringsavgifter.

Om det inte längre tillförs eller uppkommer avfall på en anläggning, omfattas anläggningen inte av skatteplikt. En avregistrering av den skattskyldige bör då ske (jfr under 1 §).

8 §

I paragrafen regleras när skattskyldigheten inträder. Vad gäller första och andra punkterna hänvisas till vad som anförts under 1 § samt i avsnitt 6.

Kompostering eller reaktorrötning som avses i 6 § första stycket 2 a får vanligen anses slutförd i och med att de uppkomna jordmassorna, rötresterna eller metangasen avyttras. T.ex. efterkompostering bör alltså kunna äga rum inom anläggningen utan att skattekonsekvenser aktualiseras.

När det gäller förbränning inträder skattskyldigheten efter det att förbränningen slutförts.

På motsvarande sätt inträder skattskyldigheten för de föroreningsrester som uppkommer vid tillverkning av fast lagringsbart bränsle i och med att tillverkningen slutförts.

9 §

I lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter (LPP) finns allmänna regler om skattekontroll, beskattningsbeslut, betalning av skatt, överklagande m.m. Dessa förfaranderegler skall tillämpas även på avfallsskatten. Dock skall beträffande redovisningsperiodens längd gälla avvikande regler.

Som närmare utvecklats i avsnitt 7.3 anser regeringen att kalenderkvartal är en lämplig redovisningsperiod för avfallsskatten. Redovisning skall således ske för perioderna januari–mars, april–juni, juli–september och oktober–december.

En bruttometod bör, i likhet med vad som gäller för övriga punktskatter, tillämpas vid redovisningen av skatten, jfr 2 kap. 7 § LPP. Rent praktiskt innebär detta att den skattskyldige i sin deklaration skall redovisa den mängd material som under perioden förts in till eller uppkommit på anläggningen – med de undantag som kan följa av 6 § – och därefter särredovisa de avfallsmängder som hänför sig till de olika avdragsmöjligheterna i 10 §. Ett positivt nettobelopp skall därefter betalas in till staten. Överstiger å andra sidan avdragen för en redovisningsperiod skattens bruttobelopp för perioden, skall det överskjutande beloppet, enligt 5 kap. 6 § LPP, återbetalas till den skattskyldige.

10 §

Som framgår av kommentaren till första stycket 1 a får avdrag göras för avfall som förts ut från anläggningen. En förutsättning för denna avdragsrätt är dock att det avfall som förts ut också har tagits upp till beskattning.

Någon avdragsrätt föreligger således inte för avfall som finns på anläggningarna redan när lagen träder i kraft och därefter förs ut. Inte heller kompostmassor, rötrester eller metangas som uppkommer efter de be-

handlingsmetoder som angetts i 6 § första stycket 2, dvs. kompostering och reaktorrötning, kan medföra rätt till avdrag eftersom det avfall som använts i processen undantagits från beskattning.

För tydlighets skull bör påpekas att om ett avfall förs in eller uppkommer under en redovisningsperiod men förs ut under samma period, skall avfallet först tas upp till beskattning, vilket i sin tur ger rätt till avdrag. Nettoeffekten blir således noll men de båda leden skall redovisas i deklARATIONEN.

10 § första stycket 1 a

Genom denna punkt uppnås att skatten endast belastar det avfall som slutligt deponeras på anläggningen. Mängden material för vilket avdrag medges bestäms enligt reglerna i 5 §, dvs. i normalfallet genom vägning. Endast sådant material som tagits upp till beskattning kan komma i fråga för avdrag.

Om det avfall som förs ut redan är skattebefriat genom annan avdragsrätt, t.ex. slagger från metallurgiska processer, medför utförelsen inte en ytterligare möjlighet till avdrag.

Avdrag medges dock inte för lak- och reningsvatten som förs ut från anläggningen. Med lakvatten avses nederbörds-, yt- eller grundvatten som innehålls i deponin, lämnar deponin efter passage genom avfallet eller som ytavrinner från avfallet. Med reningsvatten avses sådant vatten som härrör från en reningsprocess inom anläggningen. Det kan t.ex. röra sig om rening av oljebemängt vatten, där vattnet och föroreningarna separeras. Det vatten som återstår kallas i skattelagen för reningsvatten. Motsvarande inskränkning i avdragsrätten föreslås också för gas som bildats vid nedbrytning av organiskt avfall (jfr under avsnitt 7.2.3).

10 § första stycket 1 b

Det kan tänkas att en del av det material som kommer in på en avfallsanläggning och som tas upp till beskattning senare visar sig användbart i själva driften av anläggningen. För sådant material, som inte har kunnat undantas redan genom regeln i 6 § första stycket 1, skapas skattefrihet genom en avdragsmöjlighet. Det bör i praktiken röra sig om material som kommit in till anläggningen tillsammans med annat avfall och som vid senare sortering visar sig gå att använda som förbrukningsmaterial eller liknande.

Vidare kan det förekomma att avfall, som uppkommer på industrianläggningar med interna deponier och som varit föremål för beskattning, i ett senare skede kan användas i den industriella processen, t.ex. som bränsle. För det avfall som återanvänds på detta sätt föreligger avdragsrätt i enlighet med första stycket 1 b. Av första stycket 1 a följer att avdrag också medges för det avfall som förts ut från en industrianläggning.

Under denna punkt medges skattefrihet för vissa material som den som bedriver deponeringsverksamheten använder för att sköta verksamheten på ett korrekt och ändamålsenligt sätt. Som framgått av avsnitt 11 avses härmed konstruktions- och anläggningsarbeten inom anläggningen, sluttäckning, stabilisering av askor o.dyl. För en närmare beskrivning av vad som skall anses ingå som konstruktions- och anläggningsarbeten hänvisas till nämnda avsnitt. Skattefrihet gäller dock inte för s.k. mellantäckning, se nedan vid kommentaren till andra stycket.

Material som blir aktuella för skattefrihet med stöd av bestämmelsen är dels inköpta material, dels avfall som uppfyller motsvarande kvalitetskrav från tekniska respektive miljömässiga synpunkter och som därför normalt tas emot till nolltaxa. Regeringen har valt att föreslå en generell bestämmelse om skattefrihet för material som används för de angivna ändamålen, i stället för att söka göra en uppräkningslista av tillämpliga produkter. Rättspraxis får utvisa vilka produkter som – inte minst beroende på den tekniska utvecklingen – kan bli aktuella i sammanhanget och i de föreskrifter eller rekommendationer som meddelas med anledning av lagen bör närmare ledning för tillämpningen av bestämmelsen kunna ges. De naturmaterial och avfallsslag som utifrån dagens kunskap kan komma att bli aktuella för skattefrihet med stöd av punkten 1 c är exempelvis följande.

1. Cefyll och bentonit för tätning.
2. Matjord och bark för sluttäckning, släntbegränsning, planterings- och vegetationsytor.
3. Schaktmassor, tegel- och betongkross samt slaggrus som, i enlighet med tillståndshandlingar och konstruktionsritningar, används för utfyllnad, byggande av permanenta vägar, vallar och ledningar m.m. inom anläggningen.
4. Askor, kalk, specialcement och liknande tillsatsmedel som används för att stabilisera och solidifiera avfall som deponeras.

I tillståndet att bedriva deponeringsverksamhet anges i vad mån massorna måste stabiliseras. Det bör ankomma på den som bedriver verksamheten att avgöra i vad mån han vill använda mottaget avfall, som uppfyller såväl tekniska som miljömässiga krav – t.ex. kalkrika massor – eller köpa in nytt material för detta ändamål. Av kontrollskäl bör dock endast stabilisering som har skett inom en skattepliktig anläggning kunna utgöra grund för avdragsrätt.

10 § första stycket 2

Avdragsrätten enligt denna punkt avser förorenad jord som härstammar från sanering av industrifastigheter, kemikalieolycksplatser och liknande. Saneringen – eller efterbehandlingen – av ett markområde kan innebära att föroreningarna i jorden genom olika åtgärder destrueras eller koncentreras, med följd att ett avfall av varierande omfattning uppkommer. Av den aktuella avdragsbestämmelsen följer att detta avfall, när det förs till en avfallsanläggning, skall skattebefrias. Skälen för detta har närmare

utvecklats i avsnitt 12.2.1. För att skattefrihet skall medges gäller inte krav på att någon annan åtgärd vidtagits med massorna än att dessa bortforslats från ett förorenat område och förts till avfallsanläggningen. Det finns alltså inte för skattefrihet något krav på att vidare behandling skall ha vidtagits med jorden.

Huvuddelen av de fall där avdragspunkten torde komma att aktualiseras beräknas avse förorenad jord från marksanering som förs in till en skattepliktig avfallsanläggning. Lagtextens formulering utesluter dock inte att avdragsrätten också kan tillämpas i det fall då ett markområde saneras inom en industrianläggning, för vilken skatteplikt råder enligt 1 § andra stycket, och deponeras inom denna anläggning. Skatteplikt för den förorenade jorden aktualiseras således först i samband med saneringen av markområdet. Miljölagstiftningens regelverk får användas för att tillgodose att deponeringen sker under miljömässigt godtagbara förhållanden.

10 § första stycket 3

Med muddring avses, enligt Naturvårdsverkets Allmänna råd (85:4) Muddring och muddermassor, de åtgärder som vidtas för att fördjupa eller restaurera ett vattenområde. Fördjupningen kan åstadkommas genom grävning, sprängning, uppsugning eller bortspolning av sediment. För de avfall som uppkommer vid dessa åtgärder föreligger således rätt till avdrag. Jfr vidare vad som anförts under avsnitt 12.2.2.

10 § första stycket 4

Naturvårdsverket har i samarbete med företaget Geodesign AB under 1993 gjort en inventering av befintliga upplag för miljöfarligt avfall. Numera används begreppet farligt avfall. Resultatet av denna inventering föreligger i en skriftlig rapport som upprättats den 10 september 1993 (projekt nr 93123). Rapportens underlag kan användas för en bedömning av vilka upplag som kan komma i fråga för tillämpning av avdragsbestämmelsen. Det är dock givetvis ingen förutsättning för avdragsrätt att upplaget redovisats i den nämnda rapporten.

Flertalet upplag torde ha miljötillstånd för deponering av farligt avfall, men ett sådant tillstånd bör inte vara en förutsättning för att avdrag skall kunna medges. Beträffande innebörden av begreppet farligt avfall, se förordningen (1998:948) om farligt avfall.

10 § första stycket 5

Det slam som blir aktuellt för skattebefrielse med stöd av denna punkt har ingående behandlats under avsnitt 12.3.1. I praktiken torde, så vitt är känt, bestämmelsen i dag endast komma att aktualiseras vad gäller företaget Hydro Agri AB:s gipsdeponi på ön Gråen i Öresund. Den anläggningen bör betraktas som en skattepliktig anläggning. Det lakvatten som förs ut från anläggningen berättigar inte till avdrag (se första stycket 1 a). Lakvattnet renas utanför den skattepliktiga anläggningen och slammet förs

därefter in till deponin och deponeras där. Skatteplikt uppstår i och med införseln för slammet. I skattedeklarationen får dock företaget, med stöd av den aktuella punkten, göra avdrag för skatten på slammet. Någon skattekonsekvens uppstår alltså i praktiken inte för slammet. Prop. 1998/99:84

10 § första stycket 6

Jfr under avsnitt 12.3.2.

10 § första stycket 7

Avfallsslaget asbest har behandlats i avsnitt 12.4. Vidare har Naturvårdsverket utfärdat Allmänna råd (87:3) Deponering av asbest.

Begreppet asbesthaltigt avfall bör tolkas restriktivt. Det bör således inte vara möjligt att kunna åberopa punkten som stöd för att uppnå skattebefrielse för sorterat rivningsavfall, där endast en mindre del utgörs av takplattor, rör och liknande som innehåller asbest. I den mån det är praktiskt möjligt och sker i enlighet med de riktlinjer för hantering av asbestavfall, som utarbetats av Arbetarskyddsstyrelsen och Naturvårdsverket, bör asbesten redan innan införseln till avfallsanläggningen avskiljas från övrigt material. Om detta av hälsoskyddsskäl inte är möjligt bör dock skattefrihet kunna komma i fråga för asbesthaltigt material.

10 § första stycket 8

Denna punkt avser avfall som uppkommer som rester vid rening av fluor- och svavelhaltiga rökgaser vid tillverkning av järnmalmspellet. Jfr under avsnitt 13.2.

10 § första stycket 9

För en närmare beskrivning av grönlutslam hänvisas till avsnitt 13.4.2.

10 § första stycket 10

Returfiberavfall och avsvärtningslam från upparbetning av returpapper behandlas under avsnitt 13.4.3.

10 § första stycket 11

Jfr under avsnitt 13.6.1.

10 § första stycket 12

Jfr under avsnitt 13.6.2.

10 § första stycket 13

Jfr under avsnitt 13.6.3.

10 § första stycket 14

Jfr under avsnitt 13.6.4.

10 § första stycket 15

Inom järn- och stålverken uppkommer en rad olika avfall i olika stora mängder och med varierande egenskaper. De helt dominerande mängderna utgörs av slagger från raffineringen av olika smältor. Slagger av motsvarande slag förekommer vid flera andra metallproducerande verksamheter. Begreppet metallurgiska processer används inom energiskattelagstiftningen och Riksskatteverket har i detta sammanhang utfärdat rekommendationer om vad som bör innefattas i begreppet (se RSV Ip 1993:1 s.16). Inom järn- och stålindustrin rör det sig om den del av processen som börjar med sintertillverkning och slutar med göt, ämnen eller gjutgods. För ickejärnmetaller och ferrolegeringar omfattas de processteg som innebär sintring, smältning eller reduktion. Bränning av kalksten och dolomit anses inte tillhöra den metallurgiska processen. För närmare beskrivning hänvisas till avsnitt 13.7.1.

10 § första stycket 16

Denna punkt avser det avfall i form av stoft och slam som uppkommer från rening av gaser från framställning av råjärn och råstål. Jfr under avsnitt 13.7.2.

10 § första stycket 17

Punkten avser oljehaltigt glödskalsslam som uppkommer i samband med stränggjutning och valsning. Jfr under avsnitt 13.7.3.

10 § första stycket 18

Genom denna punkt åstadkoms skattefrihet för det metallhydroxidslam som uppkommer i samband med upphetning av stål till höga temperaturer. Jfr under avsnitt 13.7.4.

10 § första stycket 19

Denna punkt avser sådant stoft och slam som uppkommer vid rening av rökgaser och processvatten vid framställning av koppar, zink och bly. Jfr under avsnitt 13.7.5.

10 § första stycket 20

Jfr under avsnitt 13.7.6.

10 § första stycket 21

Jfr under avsnitt 13.7.7.

10 § första stycket 22

Denna punkt avser den sand som uppkommer som ett avfall efter gjutning inom stål-, metall- och verkstadsindustrierna, se vidare under avsnitt 13.8.

10 § första stycket 23

Avfall från glasåtervinning har behandlats i avsnitt 13.10. Vad som bör komma i fråga för avdragsrätt är, som närmare utvecklats i det nämnda avsnittet, föroreningar i form av kapsyler, porslin, plastkassar och liknande som sorterar ut vid den rensprocess som är en nödvändighet för att en faktisk återvinning av den insamlade glasmassan skall kunna ske.

10 § andra stycket

Med mellantäckning avses den täckning som dagligen sker för att bl.a. minska olägenheter av lukt, nedskräpning m.m. Ett synonymt begrepp är arbetstäckning. Avfall som används för sådant ändamål medför inte rätt till avdrag enligt första stycket 1 c. Det är härvid utan betydelse om det som används för mellantäckning är inköpt material eller om det är avfall som omhändertagits mot betalning.

16.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:151) om
punktsskatter och prisregleringsavgifter

Prop. 1998/99:84

1 kap. 1 §

Ändringen innebär endast att lagen om skatt på avfall har lagts till i första stycket.

2 kap. 3 §

I normala fall är kalendermånad redovisningsperiod för punktskatter. För avfallsskatten är den dock ett kalenderkvartal. Avfallsskatten har därför förts in i första stycket andra meningen där det anges vilka punktskatter som avviker från den gängse redovisningsperioden.

Förteckning över remissinstanser m.fl.

Prop. 1998/99:84
Bilaga 1

Göta Hovrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Kopparbergs län, Kommerskollegium, Banverket, Vägverket, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Närings- och teknikutvecklingsverket, Konkurrensverket, Boverket, Skogsstyrelsen, Jernkontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Statens naturvårdsverk, Koncessionsnämnden för miljöskydd, Kemikalieinspektionen, Stockholms stad, Helsingborgs stad, Borås kommun, Borlänge kommun, Luleå kommun, Byggtreprenörerna, Företagarnas Riksorganisation, Göteborgsregionens Avfallsaktiebolag, Kemikontoret, Landsorganisationen i Sverige, Ragn-Sells AB, WMI Sellbergs AB, Skogsindustrierna, Svenska Arbetsgivareföreningen, Svenska Fjärrvärmeföreningen, Svenska Gjuteriföreningen, Svenska Gruvföreningen, Svenska Kommunförbundet, Svenska Kraftverksföreningen, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Renhållningsverksföreningen, Svenska åkeriförbundet, Sveriges Industriförbund, Sydvästra Skånes Avfallsaktiebolag, Tjänstemännens Centralorganisation, Västmanlands Avfallsaktiebolag, Svensk Glasåtervinning AB, Nässjö Affärsverk AB, GANSCA Deponi AB, Casco Products AB, Superior Graphite Europe Swedish Branch AB, Samarbete om Skånskt Avfall, Hydro Agri AB, Gränges Metall AB, Sågverkens Riksförbund, Renoma AB, Professor Bengt Nihlgård och Dr Torleif Bramryd, Ekologiska Institutionen vid Lunds Universitet, Falu kommun, Skånes Naturvårdsförbund, Grus och Makadamföreningen, Vargön Alloys AB, Företagens Uppgiftslämnardelegation, Söderhalls Renhållningsverk AB, Kommunförbundet Västerbotten, Svenska Vatten- och Avloppsverksföreningen, Stor-Stockholms Energi AB, Svenska Revisorssamfundet, Lars Löfstedt och Cementa AB.

Efter att lagrådsremissen presenterades 5 juni 1997 har ytterligare kommentarer mottagits från Boliden AB, Partek Rockwool AB, Svenska Kalkföreningen, Gnosjö kommun, Econova Energi AB, Återvinningsindustrierna, Stora Kopparbergs Bergslags AB, Betongvaruindustrins Riksförbund, Svenska Fabriksbetongföreningen, D.A.Mattsson AB och Trestadsregionens Avfallsaktiebolag.

Förslag till lag om skatt på avfall

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Skatt (avfallsskatt) skall betalas till staten enligt denna lag för

1. avfall som förs in till en avfallsanläggning, eller
2. avfall som uppkommer inom en anläggning där huvudsakligen annan verksamhet än avfallshantering bedrivs.

Avfallsskatt skall betalas om vid anläggningen avfall deponeras eller förvaras under längre tid än ett år och om anläggningen tillförs eller det på anläggningen uppkommer

1. farligt avfall, eller
2. annat avfall än som avses under 1, om mängden avfall överstiger 50 ton per år.

2 § Bestämmelserna i 1 § gäller dock inte för anläggningar där deponering eller förvaring under längre tid än ett år sker uteslutande av

1. ett eller flera av följande avfallsslag, nämligen
 - a) gråberg,
 - b) jord, sten, grus, lera, skiffer eller kalksten,
 - c) avfallssand från gruvindustriell verksamhet och avfall från vattenrening vid sådan verksamhet, eller
2. radioaktivt avfall.

I fråga om avfall från vattenrening vid gruvindustriell verksamhet gäller första stycket 1 endast under förutsättning att deponering eller förvaring sker tillsammans med avfallssand från sådan verksamhet.

3 § Med avfall enligt denna lag jämställs annat material som förs in till en avfallsanläggning.

Skattebelopp m.m.

4 § Avfallsskatt skall betalas med 250 kronor per ton avfall.

5 § Avfallsskatt skall bestämmas på grundval av vägning av det avfall som förs in till eller uppkommer vid anläggningen.

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

Undantag från skatteplikt

6 § Avfallsskatt skall inte betalas för

1. material som är avsett att användas för driften av avfallsanläggningen eller som förs in till anläggningen utan direkt samband med avfallshanteringen,

2. park- och trädgårdsavfall som är avsett att inom anläggningen behandlas genom kompostering.

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

Vem som är skattskyldig

7 § Skyldig att betala avfallsskatt är den som bedriver verksamheten på en skattepliktig anläggning.

Den som är skattskyldig skall vara registrerad hos beskattningsmyndigheten.

Skattskyldighetens inträde

8 § Skyldigheten att betala avfallsskatt inträder i fall som avses i

- 1 § första stycket 1 när avfall förs in till anläggningen,
- 1 § första stycket 2 när avfall uppkommer och i
- 6 § andra stycket när behandlingen har slutförts.

Avdrag i deklaration

9 § I en deklaration som avser avfallsskatt får avdrag göras för skatt på

- avfall som
 - förts ut från anläggningen, dock inte lakvatten och deponigas,
 - använts för driften av anläggningen,
 - använts för konstruktionsarbeten inom anläggningen eller för att där åstadkomma en miljösäker deponering,
- förorenad jord från marksanering,
- muddermassor från sanering och fördjupning av vattenområden,
- avfall från sanering av upplag för farligt avfall,
- slam från behandling av lakvatten från gipsdeponi,
- avfall från rening av kommunalt avloppsslam som förorenats på grund av verksamhet vid Falu koppargruva,
- asbesthaltigt avfall,
- fluorhaltigt och järnhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspelletts,
- grönlutslam från kausticeringsprocesser,
- returfiberavfall och avsvärtningslam från upparbetning av returpapper,
- slam från framställning av dikalciumfosfat, kalciumklorid och natriumfosfat,
- kalciumfluoridslam från framställning av aluminiumfluorid,
- gipsslam från framställning av uppkolningsmedel,

14. elfilterstoft från framställning av kalciumkarbid,
15. slagger från metallurgiska processer,
16. katodrester, elektrofilterstoft, blästerstoft och kolavfall från framställning av aluminium,
17. stoft och slam från rening av rökgaser från framställning av ferrolegeringar,
18. gjuterisand,
19. avfall från rensprocessen vid uppärbetning av återvunnet glas.

Avdrag enligt första stycket 1 c får dock inte göras för skatt på avfall som använts för mellantäckning.

Avdrag enligt första stycket får endast avse skatt på sådant avfall som tagits upp till beskattning.

Förfarandet

10 § Redovisningsperioden för avfallsskatten är kalenderkvartal. I övrigt gäller för avfallsskatten bestämmelserna i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter om förfarandet vid beskattningen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1997-06-10

Närvarande: justitierådet Staffan Magnusson, f.d. presidenten
i Försäkringsöverdomstolen Leif Ekberg, regeringsrådet Leif Lindstam.

Enligt en lagrådsremiss den 5 juni 1997 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över ett förslag till lag om skatt på avfall.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Susanne Åkerfeldt och kammarrättsassessorn Rolf Bohlin.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

I 1 § har tagits in de grundläggande reglerna om i vilka situationer avfallsskatt skall betalas, medan 2 § innehåller undantagsbestämmelser för vissa anläggningar. Enligt 3 § skall med avfall enligt lagen jämföras annat material som förs in till en avfallsanläggning.

Lagrådet föreslår till en början att bestämmelserna i 1 § disponeras om och förtydligas. Bl.a. bör i skilda stycken behandlas situationer då avfall förs in till en avfallsanläggning och situationer då avfall uppkommer inom en anläggning där det huvudsakligen bedrivs annan verksamhet än avfallshantering.

I 1 § – liksom på flera andra ställen i lagen – används ordet "deponering". Det framgår av remissprotokollet att härmed menas en slutlig förvaring. Lagrådet förordar att en definition tas in i 1 §.

Den föreslagna bestämmelsen i 3 § har ett sådant nära samband med 1 § att den bör bilda en 2 §. Lagtexten bör justeras något, så att det klart framgår att paragrafen är tillämplig bara på material som förs in till en sådan avfallsanläggning som avses i 1 § första stycket.

Även de föreslagna reglerna i 2 § – som bör bilda 3 § – bör justeras något. Bl.a. bör, i stället för ordet "gråberg", användas uttrycket "bergrester från gruvindustriell verksamhet" (jfr uttalandena i remiss-protokollet).

Lagrådet föreslår att 1–3 §§ får följande lydelse:

"1 § Skatt (avfallsskatt) skall betalas till staten enligt denna lag 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 ett år.

Avfallsskatt skall 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 ett år.

2 § Med avfall jämföras annat material som förs in till en avfallsanläggning som avses i 1 § första stycket.

3 § Bestämmelserna i 1 § gäller inte för anläggningar där deponering eller förvaring sker uteslutande av

1. ett eller flera av följande avfallsslag, nämligen
 - a) jord, grus, lera, skiffer, kalksten eller annan sten,
 - b) bergrester från gruvindustriell verksamhet,
 - c) avfallssand från gruvindustriell verksamhet och avfall från vattenrening vid sådan verksamhet, eller
2. radioaktivt avfall.

I fråga om avfall från vattenrening vid gruvindustriell verksamhet gäller första stycket 1 endast under förutsättning att deponering eller förvaring sker tillsammans med avfallssand från sådan verksamhet."

Som följd av vad Lagrådet nu har föreslagit får vissa ändringar göras i hänvisningarna i 8 §.

Enligt 5 § första stycket skall avfallsskatt bestämmas på grundval av vägning av det avfall som förs in till eller uppkommer vid den anläggning som det är fråga om. Avfallsskatten får dock, enligt vad som sägs i 5 § andra stycket, bestämmas på annan grund än vägning, om den mängd avfall som förs in till eller uppkommer vid en anläggning är av mindre omfattning eller det av någon annan anledning finns särskilda skäl.

I remissprotokollet har inte lämnats något exempel på situationer då det – vid sidan om sådana fall då anläggningen är av mindre omfattning – skulle kunna anses föreligga särskilda skäl för att bestämma avfallsskatten på en annan grund än vägning. Lagrådet anser det önskvärt med ett uttalande i denna fråga.

När det gäller förfarandet vid bestämmandet av avfallsskatt är avsikten att reglerna i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter i allt väsentligt skall gälla. En bestämmelse härom har tagits in i 10 §.

Av hänvisningen till 1984 års lag följer bl.a. att den som är skattskyldig skall redovisa skatten till beskattningsmyndigheten genom att lämna deklARATION. Enligt 9 § i det remitterade förslaget får i en deklARATION avdrag göras för skatt på en rad olika slag av avfall m.m.

Enligt Lagrådets mening är det naturligtast att låta hänvisningen till 1984 års lag komma före bestämmelserna om avdrag i en deklARATION. Hänvisningen bör alltså tas in i 9 §. Härvid bör – efter förebild av vissa andra lagar på punktskatteområdet – en viss omformulering ske i förhållande till remissförslaget. 9 § bör också innehålla den speciella regel om redovisningsperiod för avfallsskatt som har tagits in i 10 § i det remitterade förslaget.

Lagrådet förordar att 9 § ges följande utformning:

"I fråga om förfarandet vid beskattningen gäller bestämmelserna i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter. Redovisningsperioden för avfallsskatt är dock kalenderkvartal."

När det gäller 9 § i det remitterade förslaget – som bör bilda 10 § – föreslår Lagrådet vissa justeringar. Bl.a. bör, i stället för ordet "deponigas", användas uttrycket "gas som har bildats vid nedbrytning av organiskt avfall". Vidare bör ordet "gipsdeponi" bytas ut mot orden "anläggning där

gips deponeras". Lagrådet anser också att 9 § tredje stycket är onödigt och att det därför bör kunna utgå.

Prop. 1998/99:84
Bilaga 3

I 9 § första stycket punkt 6 talas om "avfall från rening av kommunalt avloppsslam som förorenats på grund av verksamhet vid Falu koppargruva". Enligt Lagrådets uppfattning kan det ifrågasättas om inte bestämmelsen bör få en mer allmän räckvidd, så att den gäller även be-träffande verksamhet vid andra nedlagda gruvor än Falu koppargruva.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 april 1999

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Freivalds, Åsbrink, Ulvskog, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén

Föredragande: statsrådet Åsbrink

Regeringen beslutar proposition 1998/99:84 Lag om skatt på avfall