

Lagrådsremiss

Vissa ändringar i avfallsskattelagen

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 13 februari 2020

Per Bolund

Jan Larsson
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att skatt som betalats för avfall som deponerats eller förvarats på en anläggning som inte längre är skattepliktig ska återbetalas för det avfall som förs ut från en sådan anläggning.

I lagrådsremissen föreslås vidare att befrielsen från avfallsskatt slopas för returfiberavfall och avsvärtnings slam från upparbetning av returpapper samt för kolavfall, stoft och slam från rening av rökgaser vid framställning av aluminium. Undantaget från avfallsskatt för anläggningar som används för deponering av bl.a. jord, grus, lera, skiffer, kalkstoft, kalksten eller annan sten ska också innefatta sand. Det föreslås även att gränsvärdet för hur mycket cesium-137 som får ingå i biobränsleaska som befrias från avfallsskatt uppdateras.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Lagförslag	4
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1999:673) om skatt på avfall	4
2.2	Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	7
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Bakgrund.....	8
5	Skattebefrielse vid deponering av vissa avfallsslag slopas	10
6	Undantag från avfallsskatt för avfall som deponeras eller förvaras på vissa anläggningar	13
7	Undantag från avfallsskatt för vissa användningsområden	15
8	Skattemässiga hinder för deponiåtervinning	15
9	Återbetalning av tidigare betald skatt	19
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	22
11	Konsekvensanalys.....	22
11.1	Syfte och alternativa lösningar	22
11.2	Offentligfinansiell effekt	23
11.3	Konsekvenser för företag	23
11.4	Konsekvenser för myndigheter och domstolar	24
11.5	Konsekvenser för miljön	25
11.6	Övriga konsekvenser	25
12	Författningskommentar	25
12.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:673) om skatt på avfall	25
12.2	Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	27
Bilaga 1	Lagförslag i promemorian Översyn av deponiskatten.....	28
Bilaga 2	Sammanfattning av promemorian Översyn av deponiskatten.....	30
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	32
Bilaga 4	Lagförslag i promemorian Återvinning ur nedlagda avfallsanläggningar	33
Bilaga 5	Sammanfattning av promemorian Återvinning ur nedlagda avfallsanläggningar	35
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna	38

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1999:673) om skatt på avfall, och
2. lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).

2 Lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1999:673) om skatt på avfall dels att 3 och 11 §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas två nya paragrafer, 12 och 13 §§, och närmast före 12 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

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

Bestämmelserna i 1 § gäller dock inte för anläggningar som används för deponering eller förvaring av enbart

1. ett eller flera av följande avfallsslag, nämligen

1. ett eller flera av följande avfallsslag, nämligen

a) jord, grus, lera, skiffer, kalkstoft, kalksten eller annan sten,

a) jord, grus, sand, 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,

2. radioaktivt avfall,

3. vattenverksslam i slambassäng, eller

4. flytande avfall i vassbädd.

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.

11 §²

Den som är skattskyldig får göra avdrag även för skatt på

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

2. förorenad jord från marksanering,

3. muddermassor från sanering och fördjupning av vattenområden,

4. avfall från sanering av upplag för farligt avfall,

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

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

7. asbesthaltigt avfall,

¹ Senaste lydelse 2000:1429.

² Senaste lydelse 2008:242.

8. fluor- och svavelhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspellets,
9. grönlutslam från kausticeringsprocesser,
10. returfiberavfall och avsvärtnings- 10. askor från eldning av
ningslam från uppabetning av avsvärtningslam,
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 glödskaalsslam,
18. metallhydroxidslam,
19. stoft och slam från rening av rökgaser och processvatten vid framställning av koppar, zink och bly,
20. katodrester, blästerstoft, 20. katodrester och blästerstoft
kolavfall samt stoft och slam från från rening av rökgaser vid
rening av rökgaser vid framställning av aluminium,
framställning av aluminium,
21. stoft och slam från rening av rökgaser från framställning av ferrolegeringar,
22. gjuterisand,
23. avfall från rensprocessen vid uppabetning av återvunnet glas, och
24. biobränsleaska, vars halt av cesium-137 uppgår till minst fem 24. biobränsleaska, vars halt av
cesium-137 uppgår till minst tio
kilobecquerel per kilogram och som förts in till en
kilobecquerel per kilogram och som förts in till en
avfallsanläggning som uppfyller de avfallsanläggning som uppfyller de
krav som Strålsäkerhets- krav som Strålsäkerhets-
myndigheten fastlagt för myndigheten fastlagt för
deponering av sådan aska. deponering av sådan aska.
- Vid fastställandet av halten cesium-137 enligt första stycket 24 ska askans torrsvikt användas.

Återbetalning

12 §

Om avfall flyttas från ett område som tidigare varit en sådan anläggning som avses i 1 § första eller andra stycket, medges återbetalning av skatten på avfallet om avfallet

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

2. tas emot på en plats där avfallet är avsett att

- a) förbrännas, eller
- b) behandlas för materialåtervinning.

Ansökan om återbetalning enligt första stycket görs skriftligen hos Skatteverket av den som var skattskyldig enligt 7 § vid den tidpunkt då området upphörde att vara en sådan anläggning som avses i 1 § första eller andra stycket.

Återbetalning enligt första stycket medges inte om möjlighet till avdrag för skatten följer av andra bestämmelser i denna lag.

13 §

Ansökan om återbetalning enligt 12 § ska omfatta en period om ett kalenderkvartal och ska lämnas in till Skatteverket inom tre år efter kvartalets utgång. För att återbetalning enligt 12 § ska beviljas krävs att skattebeloppet för ett kalenderkvartal uppgår till minst 1 000 kr.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänförs till tiden före ikraftträdandet.

2.2 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs att 53 kap. 5 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

53 kap.

5 §¹

Som beslut om punktskatt anses också

1. beslut om återbetalning av skatt enligt

a) 25 § lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,

b) 29, 30 eller 40 a § lagen (1994:1563) om tobaksskatt,

c) 28, 29 eller 30 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt, eller

d) 14 § lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, *och*

2. beslut om återbetalning eller kompensation enligt 9 kap. 2, 3, 5, 5 a, 6, 8 a, 10 eller 11 § eller 11 kap. 12–15 §§ lagen (1994:1776) om skatt på energi.

d) 14 § lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter,

2. beslut om återbetalning eller kompensation enligt 9 kap. 2, 3, 5, 5 a, 6, 8 a, 10 eller 11 § eller 11 kap. 12–15 §§ lagen (1994:1776) om skatt på energi, *och*

3. beslut om återbetalning enligt 12 § lagen (1999:673) om skatt på avfall.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

¹ Senaste lydelse 2018:701.

3 Ärendet och dess beredning

I januari 2013 gav regeringen Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med Skatteverket göra en översyn av avfallsskatten och vid behov föreslå vissa förändringar av skattens utformning då det gäller befrielse eller undantag från skatten. I uppdraget ingick även att bedöma skatte- och miljöeffekter samt ekonomisk potential vid utvinning av material och mineraler ur nedlagda avfallsanläggningar. Inom ramen för uppdraget tog Naturvårdsverket fram promemorian Översyn av deponiskatten (Fi2014/00198/S2). Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1* och en sammanfattning finns i *bilaga 2*. Förslagen har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet.

I december 2014 gav regeringen Naturvårdsverket i uppdrag att i samverkan med Skatteverket föreslå ändringar eller andra förslag som gynnar sanering av nedlagda avfallsanläggningar, såsom utvinning av material och mineraler (s.k. deponiåtervinning). Inom ramen för det uppdraget tog Naturvårdsverket fram promemorian Återvinning ur nedlagda avfallsanläggningar (Fi2016/00774/S2). Promemorians lagförslag finns i *bilaga 4* och en sammanfattning finns i *bilaga 5*. Förslagen har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet.

4 Bakgrund

Avfallsskatten är ett bland flera styrmedel på avfallsområdet som syftar till att styra avfall från deponering mot andra sätt att hantera avfall i enlighet med avfallshierarkin. Avfallshierarkin har slagits fast i EU:s avfallsdirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november om avfall och om upphävande av vissa direktiv) och har införts i miljöbalken (1998:808).

Enligt lagen (1999:673) om skatt på avfall, förkortad LSA, tas skatt ut på avfall som förs in på avfallsanläggningar eller uppkommer på industrianläggningar, där farligt avfall eller annat avfall till en mängd av mer än 50 ton per år deponeras eller förvaras i mer än tre år. Avfallsskatten är utformad så att alla skattskyldiga betalar 540 kronor i skatt per ton avfall (för år 2020) som deponeras oavsett avfallsslag.

I artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortat EUF-fördraget, anges att statligt stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion (selektivitet), är oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Planer på nya stöd eller stödssystem eller ändringar av befintliga sådana (med vissa undantag) ska anmälas till Europeiska kommissionen enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget. Medlemsstaterna får inte införa dessa stödåtgärder förrän

kommissionen granskat dem (genomförandeförbudet). Stöd som kommissionen betraktar som statligt stöd och som lämnats utan att det har anmälts i förväg eller som anmälts men genomförts innan det godkänts, dvs. står i strid med genomförandeförbudet, ska som regel betalas tillbaka med ränta.

En skatteåtgärd som motiveras av skattesystemets karaktär och allmänna systematik är inte selektiv även om den kan ge en fördel för vissa företag (mål C-143/99 *Adria-Wien pipeline*, REG 2001 I-08365, punkt 42). Bedömningen av om en skatteåtgärd är selektiv görs statsstödsrättsligt i tre steg. Först avgränsas referenssystemet, dvs. det nationella skattesystem som selektivitet ska bedömas mot. Därefter görs en bedömning av om det finns avvikelser från referenssystemet som innebär att jämförbara företag behandlas olika med beaktande av syftet med skattesystemet. Om sådana avvikelser finns är åtgärden selektiv om de inte motiveras av skattesystemets natur och logik.

I propositionen som föregick avfallsskattens införande (prop. 1998/99:84) angav regeringen att avsikten med skatten var att öka de ekonomiska incitamenten att behandla avfall på ett från miljö- och naturressursynpunkt bättre sätt. I propositionen föreslog regeringen skattebefrielse för vissa behandlingsmetoder och avfallsslag, huvudsakligen branschspecifika industriavfall. Riksdagen beslutade enligt regeringens förslag (se prop. 1998/99:84, bet. 1998/99:SkU20, rskr. 1998/99:258). Utgångspunkten var att det för dessa avfallsslag och behandlingsmetoder inte fanns några miljömässigt bättre alternativ till deponering under en överskådlig tid. Det bedömdes heller inte finnas möjligheter till att minska mängderna genom processförändringar, val av råvaror etc. En avfallsskatt på dessa avfallsslag skulle därför sakna styreffekt.

Kommissionen har i beslut den 25 maj 2004 i ärende NN 161/2003 bedömt att de undantag och befrielser från avfallsskatt som ges enligt LSA inte utgör statligt stöd eftersom det ingår i systemets natur och logik att medge avdragen samt att undanta visst avfall. Slutsatsen grundar sig i att det inte finns några tekniker som miljömässigt är att föredra framför deponering. Enligt beslutet ska svenska myndigheter följa upp utvecklingen av nya, miljövänligare alternativ till deponering och ändra lagen om avfallsskatt i enlighet med resultaten av en sådan uppföljning. Om nya, miljövänligare alternativ till deponering tas fram, ingår undantagen och avdragen inte längre som en naturlig del av systemets natur och logik.

För att följa upp om samma eller liknande förutsättningar som föranledde skattebefrielse i LSA vid skattebefrielsernas införande fortfarande gäller, gav regeringen i januari 2013 Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med Skatteverket göra en översyn av avfallsskatten och vid behov föreslå förändringar av skattens utformning. Uppdraget baserades alltså på en översyn av om skälen som föranlett skattebefrielserna fortfarande är giltiga. I uppdraget ingick även att bedöma skatte- och miljöeffekter samt ekonomisk potential vid utvinning av material och mineraler ur nedlagda avfallsanläggningar. Som en komplettering av det uppdraget gav regeringen Naturvårdsverket ytterligare ett uppdrag i december 2014. Syftet var att Naturvårdsverket, i samverkan med Skatteverket, skulle fortsätta med översynen av

deponiskatten, för att om lämpligt föreslå författningsändringar eller andra ändringar som gynnar sanering ur nedlagda avfallsanläggningar samt utvinning av material och mineral ur dessa.

5 Skattebefrielse vid deponering av vissa avfallsslag slopas

Regeringens förslag: Befrielsen från avfallsskatt slopas för returfiberavfall och avsvärtnings slam från uppberedning av returpapper samt för kolavfall och stoft och slam från rening av rökgaser vid framställning av aluminium. Gränsvärdet för hur mycket cesium-137 som får ingå i biobränsleaska som befrias från avfallsskatt höjs från 5 kilobecquerel till 10 kilobecquerel per kilogram torrsubstans.

Regeringens bedömning: Befrielsen från avfallsskatt för övriga avfallsslag i lagen om skatt på avfall bör kvarstå oförändrad.

Förslag och bedömning i promemorian Översyn av deponiskatten överensstämmer delvis med regeringens. I promemorians lagförslag anges att befrielsen från avfallsskatt bör slopas även för slam från framställning av dikalciumfosfat och natriumfosfat, kalciumfluoridslam från framställning av aluminiumfluorid samt masugnsslagg från metallurgiska processer. I promemorian föreslås även att begreppet biobränsleaska byts ut mot torv- eller träbränsleaska.

Remissinstanserna: *Förvaltningsrätten i Falun, Skatteverket, Konkurrensverket, Statens energimyndighet, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Sveriges Byggindustrier, Linnéuniversitetet, Strålsäkerhetsmyndigheten och Skogsstyrelsen* tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. *Regelrådet* avstyrker förslaget med anledning av att det helt saknas underlag för att bedöma de administrativa kostnaderna. *Regelrådet* anser vidare att konsekvensutredningen är bristfällig. *Konjunkturinstitutet (KI)*, och *WSP Sverige AB* ifrågasätter skattebefrielsen för merparten av dagens avfall eftersom den leder till att det inte skapas ekonomiska incitament att utveckla alternativ till deponering. *KI* anger vidare att en skatt kan ha styreffekt även om det inte finns alternativ till deponering eftersom skatten skulle kunna styra mot mindre konsumtion av varor som ger upphov till avfall. *Kemikalieinspektionen* anser att underlaget i promemorian avseende kalciumfluoridslam och masugnsslagg är otillräckligt. Även *Innovations- och kemiindustrierna i Sverige (IKEM)*, avstyrker förslaget att skattebefrielsen för kalciumfluoridslam från framställningen av aluminiumfluorid ska upphöra. *Foyen Advokatfirma AB (Foyen)*, betonar att det måste vara mycket väl motiverat om befrielser från avfallsskatt ska upphöra. *Foyen* anför vidare att motiven till de föreslagna förändringarna måste ses över, i synnerhet vad gäller förslaget att skattebefrielse för deponering av natriumfosfat och dikalciumfosfat ska tas bort med anledning av att den enda tillverkarens produktion har upphört. *Avfall Sverige* anser att avdrag bör införas för flygaska från avfallsförbränning.

Svenska Gjuteriföreningen instämmer i att avdragsmöjligheten bör kvarstå för slag från metallurgiska processer och gjuterisand. *Jernkontoret* motsätter sig att avdragsmöjligheten för masugnsslag som produceras i stålindustrin slopas. *Skogsindustrierna* accepterar förslaget att slopa avdragsmöjligheten för returfiberavfall och avsvärtnings slam men betonar att avdragsmöjligheten för aska från förbränning av avsvärtnings slam bör behållas. *Skogsindustrierna* delar bedömningen att avdragsmöjligheten för grönlutts slam måste bestå. *SveMin* stödjer slutsatsen att det inte bör göras några förändringar av gällande reglering avseende fluor- och svavelhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspellet.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Enligt 11 § LSA får den som är skattskyldig göra avdrag för skatt för visst konventionellt avfall samt för visst branschspecifikt avfall. Med konventionellt avfall avses uttjänta produkter, varor, förpackningar och annat avfall som inte är en direkt följd av en industriell produktionsprocess eller verksamhet.

Syftet med uppdraget till Naturvårdsverket som resulterade i den remitterade promemorian var att undersöka om samma eller liknande förutsättningar som föranledde skattebefrielse enligt LSA fortfarande kvarstår. Däremot ingick det inte i Naturvårdsverkets uppdrag, och därmed inte i den remitterade promemorian, att ifrågasätta de ursprungliga skälen till skattebefrielse. Det ingick inte heller i uppdraget att se över om ytterligare avfallsslag borde skattebefrias. Vad *KI* och *WSP Sverige AB* anför om att skattebefrielse av vissa avfallsslag leder till att det inte skapas några incitament till att ta fram alternativ till deponering, behandlas därför inte i denna lagrådsremiss. Av samma anledning behandlas inte heller *Avfall Sveriges* begäran att skattebefrielse även bör ges för flygaska från avfallsförbränning.

Regeringen håller med de remissinstanser, bl.a. *Jernkontoret*, *IKEM* och *Kemikalieinspektionen*, som anser att skattebefrielse bör kvarstå för slam från framställning av dikalciumfosfat och natriumfosfat, kalciumfluoridslam från framställning av aluminiumfluorid samt masugnsslag från metallurgiska processer. Regeringen bedömer även att skattebefrielse för övriga listade avfallsslag, utom returfiberavfall och avsvärtnings slam från upparbetning av returpapper, samt kolavfall samt stoft och slam från rening av rökgaser vid framställning av aluminium, bör kvarstå eftersom samma eller liknande förutsättningar som föranledde skattebefrielse fortfarande gäller.

Vissa avfallsslag uppkommer inte längre i Sverige eftersom berörd industriprocess saknas. Detta är t.ex. fallet för slam från framställning av dikalciumfosfat och natriumfosfat. Om sådan framställning återupptas kvarstår dock samma eller liknande förutsättningar som föranledde skattebefrielse. Regeringen anser därför inte att skattebefrielse bör slopas för avfallsslag endast baserat på att den industriprocess som alstrat avfallet inte längre finns kvar.

Regeringen anser inte heller att den möjlighet till avsättning för framställning av en specialprodukt som i dag finns för kalciumfluoridslam från framställning av aluminiumfluorid, är tillräcklig för att skattebefrielse för detta avfall ska slopas. Avsättningsmöjligheten är så begränsad och specialiserad att den inte kan ses som en långsiktigt hållbar lösning.

Regeringen håller med de remissinstanser, bl.a. Jernkontoret, som anser att skattebefrielsen för slagger från metallurgiska processer bör kvarstå. Mängden masugnsslagg är direkt relaterad till volymen producerat råjärn och kan inte minskas genom andra tillverkningsprocesser. Det saknas dessutom möjlighet att få avsättning för all masugnsslagg. Även skattebefrielsen för andra slagger från metallurgiska processer bör kvarstå för att undvika gränsdragningsproblem.

Avseende returfiberavfall och avsvärtnings slam från uppberetning av returpapper är situationen en annan. Returfiberavfallet består av fiber, sand, plast, ståltråd, lim och andra föroreningar som finns i det insamlade pappersavfallet. Avsvärtnings slam uppstår vid massatillverkning baserad på returpapper och består huvudsakligen av oljehaltigt färgpigment. Metallhalterna är relativt låga och delar av slammet kan förbrännas. Vid förbränning är askhalten dock hög på grund av den höga halten oorganiskt material och nästan all aska deponeras. Returfiberavfall och avsvärtnings slam är till stor del organiskt avfall vilket är förbjudet att deponera sedan 2005. Länsstyrelserna har tidigare utfärdat dispenser för deponering när förbränningskapacitet saknats, vilket inte längre är fallet. Nu förbränns i stort sett allt returfiberavfall och avsvärtnings slam. Regeringen föreslår därför att skattebefrielsen slopas för returfiberavfall och avsvärtnings slam från uppberetning av returpapper. Däremot håller regeringen med *Skogsindustrierna* om att skattebefrielsen för aska från eldning av avsvärtnings slam bör kvarstå eftersom samma eller liknande förutsättningar som föranledde skattebefrielsen i allt väsentligt fortfarande gäller. Viss aska har med framgång använts för anläggningsandamål men i dagsläget finns det inte avsättning för all sådan aska.

Avseende kolavfall samt stoft och slam från rening av rökgaser vid framställning av aluminium har situationen ändrats sedan skattebefrielsens införande. I Sverige framställs aluminium genom smältelektrolys (vid framställning av primäraluminium) eller genom omsmältning av skrotmaterial (sekundäraluminium). För att utvinna primäraluminium används en elektrolysuugn, som är utrustad med anod- och katodblock som huvudsakligen består av kol, samt en kryolitsmälta. I den heta kryolitsmältan löses aluminiumoxid som har utvunnits ur bauxit och genom den smälta massan leds likström, som sönderdelar aluminiumoxiden. Med modern processteknik uppstår inga större mängder avfall som behöver deponeras. Elfilterstof och slam från rökgasrening förekommer inte längre. Kolrester uppstår fortfarande men har avsättning genom att det säljs till andra företag som en produkt. Eftersom det finns processteknik som medför att elfilterstof och slam från rökgasrening inte uppstår samt att det finns avsättning för kolrester, föreslår regeringen att skattebefrielsen för dessa avfallsslag slopas. Däremot bör skattebefrielsen för katodrester och blästerstof inte slopaseftersom samma eller liknande förutsättningar som föranledde skattebefrielsen fortfarande kvarstår.

Ett av avfallsslagen som skattebefrias enligt 11 § LSA är biobrännleaska, vars halt av cesium-137 uppgår till minst fem kilobecquerel per kilogram och som förts in till en avfallsanläggning som uppfyller de krav som Strålsäkerhetsmyndigheten fastlagt för deponering av sådan aska. Den 11 april 2012 beslutade Strålsäkerhetsmyndigheten om nya föreskrifter och allmänna råd om hantering av kontaminerad aska (SSMFS 2012:3). Nytt i SSMFS 2012:3 är att hantering av torvaska som är kontaminerad

med cesium-137 eller naturligt förekommande radionukleider regleras, vilket tidigare inte gjorts. I föreskrifterna definieras kontaminerad aska som torv- eller trädränsleaska som innehåller mer än 1 kilobecquerel per kilogram torrsubstans cesium -137 eller där aktivitetsindex 2 är större än 1. Aktivitetsindex är enligt samma föreskrift en beräkningsmetod för att begränsa stråldosen till människa då flera naturligt förekommande radionukleider samtidigt bidrar till exponering vid hantering av kontaminerad aska. Enligt föreskrifterna ska kontaminerad aska som överskrider gränsvärdena för återvinning deponeras. Kontaminerad aska får endast återvinnas om halten av cesium-137 är lägre än 10 kilobecquerel per kilogram torrsubstans och aktivitetsindex är mindre än 1. Begreppen torv- och trädränsleaska i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter skiljer sig alltså från begreppet biobränsleaska i LSA.

I den remitterade promemorian föreslås att nomenklaturen i LSA uppdateras för att stämma överens med Strålsäkerhetsmyndighetens nuvarande föreskrifter. Det skulle i så fall innebära att begreppet biobränsleaska byts ut mot begreppet torv- och trädränsleaska. Regeringen bedömer dock att betydelsen av begreppet biobränsleaska jämfört med begreppen torv- och trädränsleaska inte kan anses vara detsamma. För att undvika att dagens undantag breddas genom att torvaska läggs till i lagtexten eller snävas in genom att gälla endast trädränsle och inte annat biobränsle, bör dagens begrepp biobränsleaska kvarstå i LSA. Däremot föreslår regeringen att gränsvärdet för hur mycket cesium-137 som ska ingå i en biobränsleaska för att avdrag enligt 11 § LSA ska medges, uppdateras från 5 kilobecquerel till 10 kilobecquerel per kilogram torrsubstans i enlighet med kraven i Strålsäkerhetsmyndighetens nuvarande föreskrifter. Kraven avseende aktivitetsindex som finns i Strålsäkerhetsmyndighetens författning gäller enbart torvaska och behöver därmed inte läggas till i LSA.

Regelrådets synpunkter bemöts i konsekvensanalysen under avsnitt 11.3.

Lagförslag

Förslaget föranleder ändringar i 11 § LSA.

6 Undantag från avfallsskatt för avfall som deponeras eller förvaras på vissa anläggningar

Regeringens förslag: Undantag från avfallsskatt ska gälla för avfall på anläggningar som används för deponering av eller förvaring av enbart vissa avfallsslag bl.a. jord, grus, sand, lera, skiffer, kalkstoft, kalksten eller annan sten. Detta innebär ett tillägg av avfallsslaget sand.

Regeringens bedömning: Befintliga undantag från avfallsskatt för avfall på anläggningar där deponering eller förvaring uteslutande sker av visst avfall bör i övrigt kvarstå oförändrade.

Förslag och bedömning i promemorian Översyn av deponiskatten överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Förvaltningsrätten i Falun, Skatteverket, Konkurrensverket, Statens energimyndighet, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Sveriges Byggindustrier, Linnéuniversitetet, Strålsäkerhetsmyndigheten och Skogsstyrelsen* tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. *SveMin* stödjer slutsatsen att avfall från gruvindustriell verksamhet fortsättningsvis ska undantas från lagens tillämpningsområde.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Enligt 1 § LSA ska avfallsskatt betalas för avfall som förs in till en avfallsanläggning där farligt avfall eller annat avfall till en mängd av mer än 50 ton per år slutligt förvaras (deponeras) eller förvaras under längre tid än tre år. Enligt paragrafens andra stycke ska skatt också betalas för avfall som uppkommer inom en anläggning där det huvudsakligen bedrivs annan verksamhet än avfallshantering, om farligt avfall eller annat avfall till en mängd av mer än 50 ton per år deponeras inom anläggningen eller förvaras där under längre tid än tre år. Av 3 § LSA följer dock att undantag från avfallsskatt gäller för anläggningar där deponering eller förvaring uteslutande sker av ett eller flera av avfallsslagen jord, grus, lera, skiffer, kalkstoft, kalksten eller annan sten, bergrester från gruvindustriell verksamhet, avfallssand från gruvindustriell verksamhet och avfall från vattenrening vid sådan verksamhet samt järnhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspelleter. Detsamma gäller för anläggningar där deponering eller förvaring uteslutande sker av radioaktivt avfall, vattenverksslam i slambassäng eller flytande avfall i vassbädd.

Regeringen bedömer att förutsättningarna som föranledde undantagen från avfallsskatt för avfall på vissa anläggningar enligt 3 § LSA i allt väsentligt är desamma som vid undantagens införande. Samtliga nu gällande undantag bör därmed kvarstå. Det bör dock tydliggöras att även sand omfattas av detta undantag. Sand har en kornstorlek som ligger mellan grus och lera och den nuvarande tillämpningen av bestämmelsen omfattar även sand. Det innebär inte någon utvidgning av undantaget att tillägga sand i bestämmelsen. Regeringen föreslår därför att lagtexten förtydligas så att det klart framgår att sand omfattas av bestämmelsen att avfall på anläggningar där deponering eller förvaring uteslutande sker av jord, grus, lera, skiffer, kalkstoft, kalksten eller annan sten, undantas från avfallsskatt.

Regelrådets synpunkter bemöts i konsekvensanalysen under avsnitt 11.3.

Lagförslag

Förslaget föranleder ändringar i 3 § LSA.

7 Undantag från avfallsskatt för vissa användningsområden

Regeringens bedömning: Befintliga undantag från avfallsskatt enligt 6 § lagen om skatt på avfall bör kvarstå oförändrade.

Bedömning i promemorian Översyn av deponiskatten överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Förvaltningsrätten i Falun, Skatteverket, Konkurrensverket, Statens energimyndighet, Sveriges geologiska undersökning, (SGU), Sveriges Byggindustrier, Linnéuniversitetet, Strålsäkerhetsmyndigheten och Skogsstyrelsen tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. Regelrådet avstyrker förslaget i promemorian med anledning av att det helt saknas underlag för att bedöma de administrativa kostnaderna. Regelrådet anser vidare att konsekvensutredningen är bristfällig. SveMin stödjer slutsatsen att avfall från gruvindustriell verksamhet även fortsättningsvis ska undantas från lagens tillämpningsområde.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 6 § LSA ska avfallsskatt inte betalas för material som är avsett att användas för driften av anläggningen och förs in till denna utan direkt samband med avfallshanteringen. Avfallsskatt ska inte heller betalas för avfall som är avsett att genomgå vissa behandlingsformer och flytande avfall som är avsett att behandlas i vassbädd.

Regeringen bedömer att samma eller liknande förutsättningar som föranledde skattebefrielse i LSA vid skattebefrielsernas införande fortfarande gäller. Regeringen anser därför att undantagen från avfallsskatt enligt 6 § LSA bör kvarstå oförändrade.

8 Skattemässiga hinder för deponiåtervinning

Regeringens bedömning: Restavfall från deponiåtervinning bör inte för närvarande befrias generellt från skatt. Däremot bör bestämmelser för kompensation för tidigare betald skatt införas även för avfall som förs ut från en avfallsanläggning som inte längre är skattepliktig enligt lagen om skatt på avfall.

Bedömning i promemorian Återvinning ur nedlagda avfallsanläggningar överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Förvaltningsrätten i Falun, Kommerskollegium, Skatteverket, Konkurrensverket, Linnéuniversitetet, Kemikalieinspektionen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Statens geotekniska Institut (sig), Avfall Sverige och Sveriges Kommuner och Regioner tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. Linköpings universitet, och Stena Metall anser att utredningen är bristfällig. Linköpings universitet anser att den miljöanalys

som gjorts är väldigt begränsad och att den innefattar flera resonemang som skulle ha behövts motiveras ytterligare. Enligt Linköpings universitet missar Naturvårdsverket att forskningen inom området sammantaget visar på en betydande miljöpotential medan Naturvårdsverket bedömer resurspotentialen för avfallsanläggningar som liten. Enligt Linköpings universitet beror det på att Naturvårdsverket har jämfört mängden i avfallsanläggningarna med de enorma mängder som finns i berggrunden i stället för med återvinningsflödena av t.ex. koppar, aluminium och zink. Enligt Linköpings universitet skulle en befrielse från avfallsskatten i samband med deponiåtervinning kosta staten mycket lite och skicka en tydlig signal till näringslivet om att fortsatta investeringar på området är motiverade och önskvärda. *Konjunkturinstitutet*, instämmer i Naturvårdsverkets bedömning att miljövinster från deponiåtervinning ur nedlagda avfallsanläggningar i dagsläget är osäkra och att det inte finns tillräckliga skäl att generellt gynna verksamheten. *Återvinningsindustrierna*, och *Ragn-Sells AB* anser att det finns övertygande skäl från miljö-, klimat- och resurseffektivitets-perspektiv till varför deponiåtervinning ska gynnas. Återvinningsindustrierna anger att skattebefrielse för att gynna deponiåtervinning kan utgöra ett viktigt incitament för att stimulera ökad användning av återvunnen råvara, vilket är i enlighet med förslag i Europeiska kommissionens meddelande om omställning till en cirkulär ekonomi. Återvinningsindustrierna, Ragn-Sells AB och Stena Metall anger vidare att ett undantag från skatt för avfall från deponiåtervinning inte skulle utgöra ett statligt stöd. Återvinningsindustrierna och Stena Metall anger också att även om skattebefrielsen skulle anses utgöra ett statligt stöd så skulle det troligen godkännas av kommissionen. Stena Metall anger också att jämförelsen med gruvdrift av jungfruliga råvaror är tveksam då syftet med deponiåtervinning inte enbart är att utvinna resurser. Det bidrar också till långsiktigt minskad miljöpåverkan då gamla avfallsanläggningar kan miljösäkras och mark kan återanvändas för annat bruk, alternativt ny deponering. Gruvdrift å andra sidan bidrar till mer avfall i samhället och stor miljöpåverkan även på andra sätt.

Skälen för regeringens bedömning: Riksdagen beslutade 2010 (se prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377) om målstrukturen för det svenska miljöarbetet med ett generationsmål samt miljökvalitetsmål och etappmål. Generationsmålet är det övergripande målet för miljöpolitiken och innebär att det till nästa generation ska lämnas över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Under generationsmålet finns ett antal strecksatser. Flera av dem, bl.a. God hushållning med naturresurserna, har betydelse för vikten att styra mot ökad återvinning av resurser och resurshushållning.

I gamla, nedlagda avfallsanläggningar som inte längre är skattepliktiga enligt LSA, kan det finnas resurser som är möjliga att återvinna. Framför allt rör det sig om metall och mineral, brännbart avfall för energiåtervinning, organiskt avfall för biogasproduktion eller markresurser för annan markanvändning.

Metall och mineral har normalt ett positivt värde. Återvinning av metaller ur avfallsanläggningar genererar därför normalt ett ekonomiskt

värde. Brännbart respektive organiskt avfall kan också återvinnas ur avfallsanläggningar, men det är i dag sällan lönsamt.

Deponiåtervinning genom att gräva ut avfallsanläggningar som inte längre är skattepliktiga förekommer ännu endast i blygsam skala. Huvudsyftet har varit sanering av miljöskyddsskäl, att skapa ytterligare deponikapacitet eller för att frigöra mark för andra ändamål. På senare tid har ett syfte även varit energi- och materialåtervinning.

Det kan finnas relativt stora mängder metall och mineraler och organiskt material i nedlagda avfallsanläggningar dock förekommer inte deponiåtervinning i någon större kommersiell skala. Miljövinster varierar beroende på avfallsanläggningens innehåll och hur det kan tas till vara genom materialåtervinning eller förbränning.

En avgörande faktor för om återvinning av resurser från nedlagda avfallsanläggningar ska vara lönsamt är storleken på de enskilda anläggningarna. Enligt Naturvårdsverket har återvinning ur kommunala avfallsanläggningar bäst ekonomiska möjligheter att komma till stånd i samband med att sanering eller avslutningsåtgärder ändå måste ske. För enstaka avfallsanläggningar med homogent innehåll av metall- eller mineralrikt avfall, är det däremot enligt Naturvårdsverket möjligt att utvinning av metall och mineral kan komma att ske även vid andra tillfällen om förutsättningarna är gynnsamma.

Vid deponiåtervinning uppstår avfallsskattekonsekvenser som kan upplevas som ett hinder. Det beror bl.a. på att det restavfall som blir över efter att de återvinningsbara fraktionerna tagits om hand måste föras in på en avfallsanläggning. När restavfall från utgrävning av en avfallsanläggning förs in på en anläggning som är skattepliktig enligt LSA för att återdeponeras inträder skattskyldighet för restavfallet. Enligt LSA ska avfallsskatt betalas för avfall som deponeras om det inte särskilt regleras att avfallet är undantaget från skatteplikt eller omfattas av rätt till skatteavdrag. Undantag görs för avfall som används för vissa användningsområden (se 6 § LSA), deponeras eller förvaras på vissa anläggningar (se 3 § LSA) eller utgörs av vissa avfallslag (se 11 § LSA). Avdrag får också göras för skatt på avfall som förs ut från anläggningen eller används för vissa användningsändamål inom anläggningen (se 10 § LSA). Om någon av förutsättningarna för undantag eller avdrag som anges i 3, 6, 10 eller 11 §§ uppfylls, tillämpas dessa skattebefrielser också för restavfallet. Om restavfall t.ex. förs in på en skattepliktig avfallsanläggning att användas för att förbrännas är undantaget i 6 § första stycket 2 b LSA tillämpligt även för restavfallet. Om restavfall används för konstruktionsarbeten är avdragsrätten enligt 10 § 3 LSA tillämplig även för restavfallet.

Den tillkommande avfallsskatten på restavfall som återdeponeras på en skattepliktig avfallsanläggning utgör en kostnad för den som bedriver deponiåtervinningen. Detta gäller oavsett om den som bedriver deponiåtervinningen för in avfallet till en egen avfallsanläggning eller till en avfallsanläggning som drivs av någon annan. I det förstnämnda fallet blir den som bedriver deponiåtervinningen skattskyldig. I det andra fallet kommer kostnaden för skatten att återspeglas i mottagningskostnaden för restavfallet.

Hur stor den totala skattemässiga kostnaden blir för restavfallet beror på om deponiåtervinningen sker från en anläggning som aldrig omfattats av

LSA, har omfattats av LSA men inte längre gör det eller som fortfarande omfattas av LSA.

Om deponiåtervinningen sker från en anläggning som aldrig omfattats av LSA (exempelvis avslutades innan LSA trädde i kraft) har avfallet på anläggning inte till någon del beskattats. Det restavfall som uppstår kommer att beskattas när det flyttas från den befintliga avfallsanläggningen till en skattepliktig avfallsanläggning. Beskattningen av restavfallet kommer att ske enligt den skattesats som gäller vid återdeponeringen. Den tillkommande skatten är alltså den som tas ut på restavfallet när det förs in på en skattepliktig avfallsanläggning. Det material som återvinns ur avfallsanläggningen kommer dock inte att beskattas.

Om deponiåtervinningen i stället sker från en anläggning som har omfattats av LSA men inte längre gör det (dvs. upphörde att utgöra en skattepliktig anläggning) har avfallet på anläggningen åtminstone till någon del beskattats. Det restavfall som uppstår kommer att beskattas när det flyttas från den befintliga avfallsanläggningen till en skattepliktig avfallsanläggning. Eftersom den nedlagda avfallsanläggningen inte längre är skattepliktig enligt LSA finns det ingen möjlighet att göra skatteavdrag för avfall som förs ut från anläggningen. Avfall som förts in på en sådan avfallsanläggning innan lagen trädde i kraft och som därefter förts ut belastas därmed fortfarande med den skatt som betalades i samband med att avfallet fördes in eller uppkom på den tidigare skattepliktiga anläggningen. Det innebär att restavfallet kommer att beskattas två gånger eftersom inget avdrag kan göras enligt gällande regler när avfallet förs ut från en anläggning som inte längre är skattepliktig. Det material som återvinns belastas också med den skatt som betalades i samband med att avfallet ursprungligen fördes in till avfallsanläggningen eller uppkom inom industrianläggningen.

I det tredje fallet sker deponiåtervinningen inom en avfallsanläggning som fortfarande är skattepliktig. Avdrag medges då enligt LSA för tidigare betald skatt när avfallet förs ut från anläggningen. Avdragets storlek baseras på den skattesats som gällde när avfallet deponerades, eftersom det följer av allmänna principer att återbetalning av avfallsskatt inte kan medges med ett större belopp än vad som motsvarar den skatt som tidigare betalats för avfallet. När restavfallet förs in på en skattepliktig avfallsanläggning kommer det att beskattas enligt då gällande skattesats. Det innebär att den tillkommande skatten kommer att motsvara skillnaden mellan skatt enligt den tidigare skattesatsen och skatt enligt den skattesats som gäller vid tiden för återdeponeringen. Det material som återvinns ur avfallsanläggningen kommer dock inte att beskattas.

Flera av remissinstanserna efterfrågar en generell skattebefrielse för restavfall från deponiåtervinning. *Stena Recycling AB* efterfrågar generell skattebefrielse för deponiåtervinning av avfall som deponerats innan LSA trädde i kraft. En generell skattebefrielse för restavfall som återdeponeras skulle dock möjligen kunna medföra vissa kontrollproblem. Det skulle t.ex. kunna finnas en risk att avfall som ska återdeponeras blandas med annat avfall innan det förs in på avfallsanläggning för återdeponering och att beskattning på så sätt skulle kunna undvikas för avfallsmängder som inte har rätt till skattebefrielse. Det skulle också kunna vara svårt att kontrollera om material faktiskt återvunnits ur det utgrävda avfallet eller

inte, eftersom det i efterhand kan vara svårt att avgöra om dels visst restavfall härrör från en viss mängd utgrävt avfall, dels om det ur just denna mängd återvunnits avfall. Det skulle därmed kunna vara svårt att avgöra om det endast är fråga om en flyttning av avfallet från en avfallsanläggning till en annan.

Regeringen bedömer därför, trots vad flera remissinstanser anför, att det inte är lämpligt att införa en generell skattebefrielse för restavfall från deponiåtervinning. Däremot anser regeringen att skattelagstiftningen bör justeras så att onödiga hinder för deponiåtervinning ur gamla avfallsanläggningar som inte längre är skattepliktiga undanröjs eller i vart fall minskas. Mot den bakgrunden bedömer regeringen att det finns skäl att införa bestämmelser för att kompensation för tidigare betald skatt ska kunna medges även för avfall som förs ut från en anläggning som inte längre är skattepliktigt enligt LSA. Ett sådant förslag utvecklas närmare i följande avsnitt av denna lagrådsremiss.

9 Återbetalning av tidigare betald skatt

Regeringens förslag: Skatt som betalats för avfall som deponerats eller förvarats på en anläggning som inte längre är skattepliktig ska återbetalas även för avfall som förs ut från en sådan anläggning och därefter för in till en sådan anläggning eller tas emot på en plats där avfallet är avsett att förbrännas eller behandlas för materialåtervinning. Återbetalning medges inte om möjlighet till avdrag följer enligt andra bestämmelser i lagen om skatt på avfall.

Förslag i promemorian Återvinning ur nedlagda avfallsanläggningar överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Förvaltningsrätten i Falun, Kommerskollegium, Skatteverket, Konkurrensverket, Linnéuniversitetet, Kemikalieinspektionen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Statens geotekniska institut* (, och *Sveriges Kommuner och Regioner* tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. *Avfall Sverige* välkomnar förslaget men vill i första hand se en separat bestämmelse med undantag från skattskyldighet för det avfall som uppstår efter deponiåtervinning, s.k. restavfall. Även *Sveriges geologiska undersökning, Återvinningsindustrierna* och *Stena Metall* anför att det är olyckligt att förslaget begränsas till skattebefrielse för restavfall vid utvinning från äldre avfallsanläggningar som inte längre är skattepliktiga enligt LSA. *Skatteverket* påpekar att det finns svårigheter med att sökanden ska visa vilket skattbelopp som tidigare har betalats för vilken mängd avfall. Det minskar återbetalningssystemets effektivitet om den enskilde frivilligt och med framförhållning måste bevara relevant material för att kunna få återbetalning i framtiden.

Skälen för regeringens förslag: Skatt på avfall som deponeras regleras i LSA. Lagen fungerar genom en nettobeskattningsmetod som innebär att skatt tas ut på avfall som förs in på en skattepliktig anläggning och att avdrag får göras i den skattskyldiges punktskattedeklaration för avfall som förs ut från samma anläggning. Skattepliktiga anläggningar är

avfallsanläggningar där farligt avfall eller annat avfall till en mängd av mer än 50 ton avfall per år deponeras eller förvaras i mer än tre år. Avfallsskatt ska också betalas för avfall som uppkommer inom en anläggning där det huvudsakligen bedrivs annan verksamhet än avfallshantering, om farligt avfall eller annat avfall till en mängd av mer än 50 ton per år deponeras inom anläggningen eller förvaras där under längre tid än tre år. Avfallsskatten är utformad så att alla skattskyldiga betalar samma skattebelopp, för närvarande 540 kronor, per ton skattepliktigt avfall som deponeras oavsett avfallsslag.

Den som är skattskyldig får alltså göra avdrag för skatt på avfall som förs ut från anläggningen (10 § LSA) genom ett avdrag i sin punktskattedeklaration. Det innebär att det inte finns någon möjlighet att kompensera för betald skatt för avfall som förs ut från en anläggning som inte längre är skattepliktig. Om ett avfall som deponerats efter att avfallsskatten infördes 2000, flyttas från en anläggning som inte längre är skattepliktig och återvinns, så finns det i dag alltså inga möjligheter att få tillbaka den skatt som betalats för avfallet. Skatt på avfall som ska syfta till att minska mängden avfall som deponeras skulle alltså i ett sådant fall träffa material som återvinns, vilket inte är i linje med skattens syfte och skulle kunna påverka en statsstödsbedömning. Vidare skulle det restavfall som måste återdeponeras efter utvinning av det återvinningsbara materialet, dubbelbeskattas, eftersom avfallsmängden beskattas igen när den förs in till en skattepliktig avfallsanläggning. Regeringen föreslår därför att en möjlighet till återbetalning av avfallsskatt som tidigare betalats för avfall som förs ut från en anläggning som inte längre är skattepliktig, införs i LSA. Denna situation uppstår dock bara när avfallet grävs ut och flyttas från en avfallsanläggning som inte längre är skattepliktig. Om avfallet i stället grävs ut och de återvunna mängderna förs ut från en avfallsanläggning, som är skattepliktig enligt LSA, ges skatteavdrag enligt redan gällande lagstiftning. Sveriges geologiska undersökning, Återvinningsindustrierna och Stena Metall anför att det är olyckligt att förslaget endast träffar avfallsanläggningar som inte längre är skattepliktiga enligt LSA. Syftet med förslaget är dock att undvika dubbelbeskattning samt att skatten träffar avfall som återvinns. Det är endast aktuellt när avfall förs ut från en anläggning som inte längre är skattepliktig enligt LSA. För avfall som grävs ut ur en skattepliktig anläggning finns det en möjlighet till avdrag. Om avfall grävs ut från en anläggning som aldrig varit skattepliktig uppstår ingen dubbelbeskattning. Avfall Sverige har anført att förslaget välkomnas men att det i första hand bör införas ett generellt undantag för restavfall. Som anføres i avsnitt 9 skulle ett sådant generellt undantag kunna medföra alltför stora kontrollsvårigheter.

Skatteverket har anført att det kan innebära vissa svårigheter för sökanden att visa att skatt tidigare betalats för avfallet samt vilken skattesats som har betalats. Det följer dock av allmänna principer att återbetalning av avfallsskatt inte kan medges med ett större belopp än vad som motsvarar den skatt som tidigare betalats för avfallet. Detta innebär också att det inte är aktuellt med återbetalning för avfall som redan fanns på anläggningen när LSA trädde i kraft den 1 januari 2000. Det innebär även att återbetalning inte kan medges med en högre skattesats än den som avfallet tidigare beskattats enligt. Sedan avfallsskatten infördes har

skattesatsen höjts sex gånger, senast den 1 januari 2020. Sökanden behöver därför inte bara kunna visa att skatt har betalats för avfallet, utan även enligt vilken skattesats.

Den aktör som drev anläggningen vid den tidpunkt den upphörde att vara skattepliktig bör vara den som har bäst möjlighet att ha kontroll på hur det avfall som finns kvar på anläggningen har beskattats. Regeringen anser därför att denna aktör är mest lämpad att ansöka om återbetalning av tidigare betald skatt och föreslår att ansökan om återbetalning av skatten ska kunna göras av den som var skattskyldig enligt 7 § LSA vid den tidpunkt då området upphörde att utgöra en sådan anläggning som avses i 1 § första eller andra stycket LSA. I de fall någon annan än den senast skattskyldige ska gräva ut avfallet får parterna reglera detta inbördes. Om den som senast varit skattskyldig för anläggningen har t.ex. gått i konkurs eller har upphört med sin ekonomiska verksamhet vid det tillfälle då utgrävningen av avfallet sker, innebär den föreslagna ändringen att återbetalning av avfallsskatten inte kan medges.

Återbetalningsmöjligheterna bör vara så nära kopplade som möjligt till syftet att undvika dubbelbeskattning av restavfall samt att inte beskatta avfall som återvinns. Återbetalning bör därmed inte medges i de fall den som bedrev verksamheten på den anläggning som inte längre omfattas av LSA har haft rätt enligt andra bestämmelser i LSA att göra avdrag för skatt på avfallet. På så sätt minskas också risken att både avdrag och återbetalning medges för samma avfall.

Avfallsskatten ska endast träffa avfall som deponeras. Som tidigare nämnts syftar de föreslagna bestämmelserna om återbetalning till att undvika dubbelbeskattning av restavfall som återdeponeras samt att undvika beskattning av avfall som återvinns. Återbetalningen av tidigare betald skatt medför att företag som bedriver jämförbar verksamhet med hänsyn till lagens syfte behandlas på samma sätt och är därmed inte selektiv. Återbetalningen förändrar inte de förutsättningar som låg till grund för kommissionens beslut att avfallsskatten inte utgör statligt stöd och behöver därmed inte anmälas till kommissionen innan den genomförs.

Enligt 10 § LSA får avdrag göras för avfall som förs ut från en skattepliktig anläggning. Redovisningsperiod för avfallsskatten är kalenderkvartal (9 § LSA). För att inte skapa konkurrensnedvridningar mellan deponiåtervinning på skattepliktiga och icke-skattepliktiga anläggningar, bör även ansökningsperioden för återbetalning av avfallsskatt vara kalenderkvartal.

Av administrativa skäl föreslår regeringen 1 000 kronor som en lägsta beloppsgräns avseende vilket skattebelopp som återbetalning för ett kvartal kan medges för.

I skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL, finns förfaranderegler avseende bl.a. avfallsskatt. För att bestämmelserna i SFL ska omfatta även återbetalning av avfallsskatt, t.ex. bestämmelser om omprövning och överklagande, föreslår regeringen att 53 kap. 5 § SFL kompletteras med beslut om återbetalning enligt 12 § LSA.

Lagförslag

Förslaget föranleder att två nya paragrafer, 12 och 13 §§, införs i LSA samt att ändringar görs i 53 kap. 5 § SFL.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna i lagen om skatt på avfall och skatteförfarandelagen träder i kraft den 1 januari 2021. Äldre bestämmelser i lagen om skatt på avfall gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslås dock ett tidigare ikraftträdande.

Remissinstanserna har inte haft synpunkter på tiden för ikraftträdandet.

Skälen för regeringens förslag: Med hänsyn till att berörda myndigheter och företag ska hinna genomföra de förberedelser som föranleds av lagändringarna föreslår regeringen att ändringarna i LSA träder i kraft den 1 januari 2021. De nya bestämmelserna ska bara tillämpas för förhållanden som hänför sig till tiden efter ikraftträdandet. Det innebär att de nya återbetalningsbestämmelserna är tillämpliga endast på avfall som flyttats i enlighet med 12 § efter lagens ikraftträdande.

Ändringen i 53 kap. 5 § skatteförfarandelagen (2011:1244) bör träda i kraft samtidigt som ändringarna i LSA och regeringen föreslår därför ett ikraftträdande den 1 januari 2021. För ändringen i denna lag behövs dock ingen övergångsreglering eftersom återbetalning genom ikraftträdande- och övergångsreglerna i LSA inte tillämpas före den 1 januari 2021.

11 Konsekvensanalys

I detta avsnitt redogörs för förslagets effekter i den omfattning som är nödvändig i aktuella lagstiftningsärendet och avseende de aspekter som ska belysas enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Det sker mot bakgrund av tillgängliga uppgifter och i den omfattning som är möjlig.

11.1 Syfte och alternativa lösningar

Förslagen om slopad befrielse från avfallsskatt för returfiberavfall och avsvärtnings slam från upparbetning av returpapper, samt kolavfall, stoft och slam från rening av rökgaser vid framställning av aluminium är en konsekvens av att de förutsättningar som motiverade skattebefrielseerna för dessa avfallslag har förändrats. Eftersom mer miljövänliga behandlingsmetoder har uppkommit och avfallet numera kan förebyggas, så slopas skattebefrielsen för att säkerställa skattens logik. Europeiska kommissionen har i sitt statsstödsbeslut angett att svenska myndigheter ska följa upp utvecklingen av nya miljövänligare alternativ till deponering och ändra lagen om avfallsskatt vid uppkomst av tekniker som miljömässigt är att föredra framför deponering, för att säkerställa att lagens undantag inte utgör statligt stöd.

Förslaget om att skattebefrielsen för anläggningar där deponering eller förvaring uteslutande sker av jord, grus, lera, skiffer, kalkstoft, kalksten eller annan sten också ska innefatta sand syftar till att förtydliga att sand som har en kornstorlek som ligger mellan grus och lera också omfattas av skattebefrielsen. Detta innebär endast ett förtydligande av lagtexten.

Förslaget om att skatt som betalats för deponerat avfall ska återbetalas, i det fall avfallet förs ut från en anläggning som inte är skattepliktig, syftar till att undanröja beskattning av avfall som materialåtervinns. För deponerat, beskattat avfall som grävs ut från en avslutad avfallsanläggning finns i dag inga möjligheter att få tillbaka den skatt som redan betalats för avfallet. Det innebär att skatt på avfall, vilken syftar till att minska mängden avfall som deponeras, träffar material som grävs upp för återvinning. Detta strider mot skattens logik.

11.2 Offentligfinansiell effekt

Förslagen bedöms inte ha någon offentligfinansiell effekt. De avfallsslag som inte längre ska vara befriade från skatt deponeras inte i dag då andra mer miljömässiga och effektiva behandlingsformer numera finns, alternativt innebär förslaget ingen praktisk förändring.

Förslaget om att skatt som betalats för deponerat avfall ska återbetalas, i det fall avfall förs ut från en anläggning som inte är skattepliktig, innebär i dag ingen offentligfinansiell effekt då deponiåtervinning endast förekommer i ringa omfattning och inte stor kommersiell skala.

11.3 Konsekvenser för företag

Då varken avsvärtnings slam från upparbetning av returpapper, kolavfall eller stoft och slam från rening av rökgaser vid framställning av aluminium deponeras i dag så innebär förändringen för dessa avfallsslag varken ökade skattebetalningar eller administrationskostnader. Inte heller förslaget om sand inkluderas i skattebefrielsen innebär några konsekvenser före företag då det endast är ett förtydligande av lagtexten.

Eftersom inga företag i praktiken påverkas av förslaget bedömer regeringen att *Regelrådets* kritik om avsaknad av underlag för att bedöma de administrativa kostnaderna inte är relevant. Det är av samma anledning inte heller meningsfullt att beskriva övriga effekter utifrån förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Förslaget, om att skatt som betalats för deponerat avfall ska återbetalas i det fall avfallet förs ut från en anläggning som inte är skattepliktig, innebär att företag har möjlighet till återbetalning för detta avfall. I dag förekommer inte deponiåtervinning i någon kommersiell skala men om detta i framtiden skulle ske är det frivilligt att ansöka om återbetalning. Ett företag som väljer att ansöka om återbetalning måste dock ha underlag för att visa att rätt till återbetalning föreligger. Detta kan vara förenat med vissa kostnader för företagen men dessa bedöms som marginella.

De underlag som krävs avser huvudsakligen att visa att skatt tidigare betalats och motsvarande underlag krävs även för att styrka rätten till

avdrag när avfall förts ut från en skattepliktig anläggning. Den skattskyldige är skyldig att ha underlag för skatteredovisningen. Dessa underlag kan även användas som underlag för att styrka rätten till återbetalning. Detta krav innebär således inte några extra kostnader för sökanden.

Den som begär återbetalning måste också med underlag kunna styrka att avfallet, för vilket man söker återbetalning, ska ha tagits emot på en skattepliktig avfallsanläggning eller på en plats där avfallet är avsett att förbrännas eller behandlas för återvinning. Villkoret om viss mottagningsplats är direkt förknippat med syftet med återbetalningsbestämmelserna och är avsett att underlätta för företagen att visa sin rätt till återbetalning. Att presentera detta underlag torde inte innebära någon större arbetsinsats. Om avfall förts till en avfallsanläggning som drivs av någon annan än den som lämnar avfallet där är avfallslämnandet förknippat med en mottagningskostnad. Dokumentationen av denna, t.ex. i form av fakturor och invägningskvitton, finns då redan hos företaget och kan användas som underlag för en ansökan om återbetalning av skatten. Om avfallet i stället förts till en egen avfallsanläggning ska skatt redovisas när avfallet förs in till anläggningen. Underlagen för denna skatteredovisning, som följer av skyldigheterna enligt skatteförfarandelagen, kan då även utgöra underlag för ansökan om återbetalning av skatt.

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

11.4 Konsekvenser för myndigheter och domstolar

Skatteverkets nuvarande kostnad för hantering av skatt på avfall uppgår till cirka 500 000 kronor per år. Förslagen innebär engångskostnader för Skatteverket beträffande uppdatering av it-stöd och uppdatering av informationsmaterial. Dessa engångskostnader uppskattas till 310 000 kronor för utveckling av it-stödet och 350 000 kronor för framställande av blanketter och informationsmaterial. Utöver detta tillkommer årliga kostnader om 120 000 kronor för förvaltning av IT-stödet. Förslaget om återbetalning av avfallsskatt från icke skattepliktiga anläggningar kan också medföra kostnader för löpande handläggning och kontroll av återbetalningar av avfallsskatt. Kostnaderna för detta kan dock inte beräknas utan närmare uppgifter om hur många anläggningar som är aktuella för utgrävning och därmed för återbetalning men antalet ansökningar bedöms vara begränsat. Tillkommande kostnader för Skatteverket ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Förslagen bedöms inte påverka antalet mål eller på annat sett påverka arbetsbelastningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

11.5 Konsekvenser för miljön

Förslagen om slopad befrielse för avfallsslag där alternativ, mer miljömässig hantering av avfallet uppkommit, får på kort sikt inga miljöeffekter då dessa avfallsslag i dag inte deponeras. Den slopade skattebefrielsen stärker incitamenten att inte heller i framtiden deponera dessa avfallsslag.

Förslaget om att skatt som betalats för deponerat avfall ska återbetalas, för avfall som förs ut från icke skattepliktiga anläggningar, stärker lönsamheten i denna typ av projekt. Deponiåtervinning kan enligt Naturvårdsverket leda till positiva miljövinster och ha betydelse för att nå miljömålen Giftfri miljö, Begränsad klimatpåverkan och God bebyggd miljö. Miljövinster av deponiåtervinning beror på deponis läge, utformning och sammansättning. Miljövinster kan erhållas genom att kombinera deponiåtervinning med avslutning eller sanering av en deponi. Deponiåtervinning kan också leda till eliminerad risk för skadliga utsläpp från det avfall som återvinns samt till att skadliga utsläpp från kvarvarande avfall reduceras genom att moderna miljöskydds krav ställs på deponin som grävs ur.

Deponiåtervinning är också förknippat med vissa risker för miljön. Åtgärderna för stängning av en avfallsanläggning med utvinningsavfall kan vara sådana som ska förhindra att avfallet kommer i kontakt med luft. Behöver sådana åtgärder brytas upp för att avfallet ska bli tillgängligt kan det avfall som ännu inte har återvunnits börja vittra och ge surt och metallhaltigt lakvatten. Återvinning ur nedlagda deponier kan även medföra en betydande negativ miljöpåverkan, såsom spridning av oönskade ämnen, gaser, buller och lukt. Sådana risker och negativa konsekvenser tas hand om och minimeras i miljöbalksprövningen.

11.6 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte ha några sysselsättningseffekter eller påverka den ekonomiska jämställdheten. Förslagen bedöms även vara förenliga med EU-rätten.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:673) om skatt på avfall

3 §

I paragrafen undantas vissa anläggningar från skatteplikt. Av *första stycket 1 a* och *1 b* följer att skatt inte ska tas ut på en anläggning där deponering eller förvaring under längre tid än tre år uteslutande sker av ett eller flera slag av uppräknade avfallsslag. Det rör sig bl.a. om jord, grus, lera, skiffer, kalkstoft, kalksten eller annan sten samt bergrester från gruvindustriell

verksamhet. Ändringen i första stycket 1 a innebär att sand läggs till i uppräknningen av avfallsslag. De övriga ändringarna är endast redaktionella och innebär inte heller någon ändring i sak.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

11 §

Av paragrafen följer att den som är skattskyldig får göra avdrag för skatt på vissa avfallsslag. Genom ändringen i *första stycket punkt 10* tas avdragsrätten för returfiberavfall och avsvärtnings slam från uppberedning av returpapper bort. Även avdragsrätten för kolavfall samt stoft och slam från rening av rökgaser vid framställning av aluminium tas bort i *första stycket punkt 20*. Rätten för den som är skattskyldig att göra avdrag för skatt för biobränsleaska ändras i *första stycket punkt 24* genom att gränsvärdet för hur mycket cesium-137 som får ingå i biobränsleaskan ändras från 5 till 10 kilobecquerel per kilogram torrsubstans.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

12 §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om att återfå skatt på avfall även i de fall där en anläggning inte längre är skattepliktig enligt 1 § och det därför inte är möjligt att göra avdrag enligt 10 § 1 när avfallet förs ut från anläggningen. I paragrafens *första stycke* regleras att återbetalning av skatten medges om avfall flyttats från det område som inte längre utgör en skattepliktig anläggning enligt 1 §. Återbetalning medges dock endast om avfallet antingen förs in på en avfallsanläggning som är skattepliktig enligt 1 § första stycket eller tas emot på en plats där avfallet är avsett att förbrännas eller behandlas för materialåtervinning.

I paragrafens *andra stycke* regleras att det är den som var skattskyldig när anläggningen upphörde att vara skattepliktig som kan ansöka om återbetalning. Det innebär att det är den som senast var skattskyldig för anläggningen som kan ansöka om återbetalning, även om skatten betalats av någon annan som tidigare bedrivit verksamheten på anläggningen.

I paragrafens *tredje stycket* medges inte återbetalning enligt första stycket om rätt till avdrag för skatten följer av andra bestämmelser i lagen (1999:673) om skatt på avfall, förkortad LSA. Om den som bedrev verksamheten på den anläggning som sedermera upphört att vara skattepliktig inte yrkat avdraget i sin punktskattedeclaration är denne hänvisad till möjligheterna att begära omprövning av skattebeslutet för den redovisningsperiod där avdraget skulle ha yrkats. Detta innebär bl.a. att det inte kan bli aktuellt med återbetalning enligt denna paragraf för de avfallsslag som omfattats av rätt till avdrag enligt 11 §.

Det följer av allmänna principer att återbetalning inte kan medges med större belopp än som motsvarar den skatt som tidigare betalats för avfallet. Det innebär att det inte är möjligt med återbetalning av skatt för avfall som redan fanns på anläggningen när lagen infördes den 1 januari 2000. Det innebär även att återbetalning inte kan ges med ett belopp som motsvarar en högre skattesats än den som avfallet tidigare beskattats med.

Det åligger sökanden att visa att han eller hon har rätt till återbetalning. Den sökande måste därmed visa att de förutsättningar för återbetalning som anges i paragrafen är uppfyllda. Återbetalning medges endast under förutsättning att avfallet antingen förs in på en skattepliktig anläggning

eller tags emot på en plats där avfallet är avsett att förbrännas eller behandlas för materialåtervinning.

Övervägandena finns i avsnitt 9.

13 §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om ansökan om återbetalning enligt 12 § ska lämnas kalenderkvartalsvis. I paragrafen regleras även att ansökan ska lämnas till Skatteverket och att detta ska ske inom tre år efter kvartalets utgång. Enligt paragrafen måste en reglering av att skatten på avfallet uppgå till minst 1000 kronor för att återbetalning ska kunna medges. När skatten uppgår till 1000 kronor eller mer återbetalas hela skattebeloppet, dvs. inte endast den del som överstiger 1000 kronor.

Övervägandena finns i avsnitt 9.

12.2 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

53 kap.

5 §

I paragrafen anges att beslut om återbetalning eller kompensation enligt några angivna punktskattelagar ska anses som beslut om punktskatt.

Tredje punkten, som är ny, införs med anledning av att det i 12 § lagen (1999:673) om skatt på avfall införs bestämmelser om återbetalning av avfallsskatt. Ändringen innebär att även beslut om återbetalning enligt nämnda 12 § anses som beslut om punktskatt. Genom tillägget görs bestämmelserna i skatteförfarandelagen om t.ex. omprövning och överklagande tillämpliga på sådana beslut om återbetalning.

Övervägandena finns i avsnitt 9.

Lagförslag i promemorian Översyn av deponiskatten

Lagen (1999:673) om skatt på avfall

Nuvarande lydelse

3 § Bestämmelserna i 1 § gäller dock inte för anläggningar där deponering eller förvaring sker uteslutande av ett eller flera av följande avfallsslag, nämligen jord, grus, lera, skiffer, kalkstoft, kalksten eller annan sten,
[---]

11 § Den som är skattskyldig får göra avdrag även för skatt på

1. vatten eller stabiliserande ämnen som utanför anläggningen tillsatts till aska,
2. förorenad jord från marksanering,
3. muddermassor från sanering och fördjupning av vattenområden,
4. avfall från sanering av upplag för farligt avfall,
5. slam från behandling av lakvatten från anläggning där gips deponeras,
6. avfall från rening av kommunalt avloppsslam som förorenats på grund av verksamhet vid Falu koppargruva,
7. asbesthaltigt avfall,
8. fluor- och svavelhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspelletts,
9. grönlutslam från kausticeringsprocesser,
10. returfiberavfall och avsvärtnings slam från upparbetning av returpapper samt askor från eldning av avsvärtnings slam,
11. slam från framställning av dikalciumfosfat, kalciumklorid och natriumfosfat,

Föreslagen lydelse

3 § Bestämmelserna i 1 § gäller dock inte för anläggningar där deponering eller förvaring sker uteslutande av ett eller flera av följande avfallsslag, nämligen jord, grus, sand, lera, skiffer, kalkstoft, kalksten eller annan sten,
[---]

11 § Den som är skattskyldig får göra avdrag även för skatt på

1. vatten eller stabiliserande ämnen som utanför anläggningen tillsatts till aska,
2. förorenad jord från marksanering,
3. muddermassor från sanering och fördjupning av vattenområden,
4. avfall från sanering av upplag för farligt avfall,
5. slam från behandling av lakvatten från anläggning där gips deponeras,
6. avfall från rening av kommunalt avloppsslam som förorenats på grund av verksamhet vid Falu koppargruva,
7. asbesthaltigt avfall,
8. fluor- och svavelhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av järnmalmspelletts,
9. grönlutslam från kausticeringsprocesser,
10. askor från eldning av avsvärtnings slam,
11. slam från framställning av kalciumklorid

12. kalciumfluoridslam från framställning av aluminiumfluorid,
 13. gipsslam från framställning av uppkolningsmedel,
 14. elfilterstof 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, blästerstof, kolavfall samt stoft och slam från rening av rökgaser vid framställning av aluminium,
 21. stoft och slam från rening av rökgaser från framställning av ferrolegeringar,
 22. gjuterisand,
 23. avfall från rensprocessen vid uppabetning av återvunnet glas, och
 24. bibränsleaska, vars halt av cesium-137 uppgår till minst fem kilobecquerel per kilogram och som förts in till en avfallsanläggning som uppfyller de krav som Strålsäkerhetsmyndigheten fastlagt för deponering av sådan aska. Vid fastställandet av halten cesium-137 enligt första stycket 24 ska askans torrsvikt användas.
12. gipsslam från framställning av uppkolningsmedel,
 13. elfilterstof från framställning av kalciumkarbid,
 14. slagger från metallurgiska processer, *förutom masugnsslagg*,
 15. stoft och slam från rening av gaser från framställning av råstål och råjärn,
 16. oljehaltigt glödskalsslam,
 17. metallhydroxidslam,
 18. stoft och slam från rening av rökgaser och processvatten vid framställning av koppar, zink och bly,
 19. katodrester *och* blästerstof från rening av rökgaser vid framställning av aluminium,
 20. stoft och slam från rening av rökgaser från framställning av ferrolegeringar,
 21. gjuterisand,
 22. avfall från rensprocessen vid uppabetning av återvunnet glas, och
 23. *torv- eller trädbränsleaska* bibränsleaska, vars halt av cesium-137 uppgår till minst *tio* kilobecquerel per kilogram *eller där aktivitetsindex 1¹ uppgår till minst 1* och som förts in till en avfallsanläggning som uppfyller de krav som Strålsäkerhetsmyndigheten fastlagt för deponering av sådan aska. Vid fastställandet av halten cesium-137 *eller aktivitetsindex 1* enligt första stycket 23 ska askans torrsvikt användas.

¹ Med aktivitetsindex 1 menas; $\frac{C_{232Th}}{1} + \frac{C_{238U}}{1} + \frac{C_{40K}}{20}$ där C i = kilobecquerel per kg torrsubstans (kBq/kg), för radionuklid i.

Sammanfattning av promemorian Översyn av deponiskatten

Naturvårdsverket har fått i uppdrag att i samråd med Skatteverket göra en översyn och analys av den miljöstyrande effekten av deponiskatten och vid behov föreslå förändringar av skattens utformning då det gäller skattebefrielse enligt i första hand 3, 6 och 11 §§ lagen (1999:673) om skatt på avfall. Särskild hänsyn ska tas till Europeiska kommissionens statsstödsbeslut den 25 maj 2004 (NN 161/2003). Kommissionen anser i detta beslut att lagens skattenedsättningar inte är statsstöd då de följer naturen och logiken i uppbyggnaden av deponiskatten. I beslutet åläggs dock Sverige att följa utvecklingen av nya, miljövänligare alternativ till deponering och att ändra lagen i enlighet med resultatet av en sådan uppföljning. I uppdraget har även ingått att bedöma skatte- och miljöeffekter samt ekonomisk potential vid utvinning av material och mineraler ur nedlagda avfallsanläggningar s.k. Landfill Mining.

Naturvårdsverkets slutsatser baseras på en översyn av om skälen som föranlett skattebefrielse när lagen kom till enligt regeringens proposition 1998/99:84 är fortsatt giltiga. Vi ifrågasätter inte de ursprungliga skälen, utan vi undersöker endast om samma eller liknande förutsättningar som föranledde skattebefrielsen kvarstår.

Tillämpningen av bestämmelserna i 3 § första stycket 1a lagen om skatt på avfall dvs. skattebefrielse för ”anläggningar där deponering eller förvaring sker utslutande av jord, grus, lera, skiffer, kalkstoft, kalksten eller annan sten” omfattar sand eftersom den ligger i kornstorlek mellan grus och lera, men lagtexten bör förtydligas genom att sand läggs till i bestämmelsen.

När det gäller utformning av 6 § lagen om skatt på avfall bedömer Naturvårdsverket att inga ändringar behöver genomföras.

När det gäller utformning av 11 § lagen om skatt på avfall bedömer Naturvårdsverket att skattebefrielse i form av avdrag kan upphöra för följande avfallsslag:

- returfiberavfall och avsvärtnings slam från uppberedning av returpapper
- slam från framställning av dikalciumfosfat och natriumfosfat
- kalciumfluoridslam från framställning av aluminiumfluorid
- kolavfall samt stoft och slam från rening av rökgaser vid framställning av aluminium
- masugnsslagg från metallurgiska processer

Skattebefrielse för dessa avfallsslag strider mot Europeiska kommissionens statsstödsbeslut den 25 maj 2004 (NN 161/2003), eftersom det finns ett miljömässigt bättre omhändertagande av avfallet kommersiellt tillgängligt. Om skatten visar sig samhällsekonomiskt olönsam, inräknat de miljöskador den orsakar finns dock skäl till att skattebefria avfallsslagen. Konsekvensanalysen visar att så inte är fallet och därför finner vi inga skäl till att bevilja avdrag för avfallsslagen. Naturvårdsverket bedömer att skattebefrielse i form av avdrag kan bestå för följande avfallsslag:

- vatten eller stabiliserande ämnen som utanför anläggningen tillsatts till aska
- 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 anläggning där gips deponeras,
- avfall från rening av kommunalt avloppsslam som förorenats på grund av verksamhet vid Falu koppargruva
- asbesthaltigt avfall
- fluor- och svavelhaltigt avfall från rökgasrening vid tillverkning av Järnmalmspellet
- grönlutslam från kausticeringsprocesser
- askor från eldning av avsvärtningslam
- slam från framställning av kalciumklorid
- gipsslam från framställning av uppkolningsmedel
- elfilterstoft från framställning av kalciumkarbid
- slaggar från metallurgiska processer exklusive masugnsslagg
- stoft och slam från rening av gaser från framställning av råstål och råjärn
- oljehaltigt glödskaalsslam
- metallhydroxidslam
- stoft och slam från rening av rökgaser och processvatten vid framställning av koppar, zink och bly
- katodrester och blästerstoft från rening av rökgaser vid framställning av aluminium
- stoft och slam från rening av rökgaser från framställning av ferrolegeringar
- gjuterisand
- avfall från rensprocessen vid upparbetning av återvunnet glas, och
- torv- eller träddränsleaska, vars halt av cesium-137 uppgår till minst tio kilobecquerel per kilogram eller där aktivitetsindex 1[1] uppgår till minst 1 och som förts in till en avfallsanläggning som uppfyller de krav som Strålsäkerhetsmyndigheten fastlagt för deponering av sådan aska. Vid fastställandet av halten cesium-137 eller aktivitetsindex 1 enligt första stycket 23 ska askans torrsvikt användas.

Skattebefrielse för dessa avfallsslag kan kvarstå utan att det strider mot Europeiska kommissionens statsstödsbeslut den 25 maj 2004 (NN 161/2003), eftersom samma eller liknande förutsättningar som föranledde skattebefrielsen i allt väsentligt är desamma som vid skattebefrielsens införande.

Förteckning över remissinstanserna

Promemoria Översyn av deponiskatten

Följande remissinstanser har yttrat sig över promemorian:

Förvaltningsrätten i Falun, Skatteverket, Konkurrensverket, Konjunkturinstitutet, Statens Energimyndighet, Regelrådet, Avfall Sverige, Innovations- och kemiindustrierna, Jernkontoret, Skogsindustrierna, SveMin, Svenska Energiaskor, Svenskt Näringsliv, Återvinningsindustrierna, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Statens geotekniska institut (SGI), Svenska Gjuteriföreningen, Sveriges byggindustrier, Kemikalieinspektionen, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Strålsäkerhetsmyndigheten och Skogsstyrelsen.

Följande remissinstanser avstår från att yttra sig eller har inte avhört:

Kommerskollegium, Umeå universitet, Näringslivets Regelnämnd, IVL Svenska Miljöinstitutet, LRF Skogsägarna, Svenska Bioenergiföreningen och Teknikföretagen.

Utanför remisslistan har följande inkommit med svar:

Foyen Advokatfirma, Stena Metall AB, Ragn-Sells AB och RGS 90

Lagförslag i promemorian Återvinning ur nedlagda avfallsanläggningar

Bilaga 4

Lagen (1999:673) om skatt på avfall

12 §

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

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

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

a. förbrännas, eller

b. behandlas för material-återvinning.

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

13 §

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

1. Denna lag träder ikraft den 1 januari 2017.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänförs till tiden före ikraftträdandet.

Skatteförfarandelagen (2011:1244)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

53 kap.5 §¹

Som beslut om punktskatt anses också

1. beslut om återbetalning av skatt enligt

a. 24 eller 25 § lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,

b. 29 eller 30 § lagen (1994:1563) om tobaksskatt, eller

c. 28, 29 eller 30 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt, och

2. beslut om återbetalning, kompensation eller nedsättning enligt 9 kap. 2, 3, 4, 5, 6, 8 a eller 9 §, 9 b § tredje stycket, 10 eller 11 § eller 11 kap. 12 eller 13 § lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Som beslut om punktskatt anses också

1 beslut om återbetalning av skatt enligt

a. 24 eller 25 § lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,

b. 29 eller 30 § lagen (1994:1563) om tobaksskatt, eller

c. 28, 29 eller 30 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt,

2. beslut om återbetalning, kompensation eller nedsättning enligt 9 kap. 2, 3, 4, 5, 6, 8 a eller 9 §, 9 b § tredje stycket, 10 eller 11 § eller 11 kap. 12 eller 13 § lagen (1994:1776) om skatt på energi, och

3. beslut om återbetalning enligt 12 § lagen (1999:673) om skatt på avfall.

1. Denna lag träder ikraft den 1 januari 2017.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänförs till tiden före ikraftträdandet.

Sammanfattning av promemorian Återvinning ur nedlagda avfallsanläggningar

Ökad återvinning är angeläget

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

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

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

Kunskapen om nedlagda avfallsanläggningar i Sverige är bristfällig, såväl avseende storlek, antal som innehåll. Uppskattningar visar att det kan finnas relativt stora mängder metall och mineraler och organiskt material i nedlagda avfallsanläggningar, men mängderna är blygsamma jämfört med hur mycket som betraktas som gruvpotential och oftast även jämfört med vad som finns på marknaden i övrigt. Uppskattningarna av resursinnehåll är uppskalad från ett fåtal inventerade nedlagda avfallsanläggningar till att gälla för landets tusentals sådana vars innehåll varierar stort utifrån typ och ålder. Potentialen är ofta teoretisk, dvs. beaktar inte den tekniska och ekonomiska möjligheten att utvinna den.

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

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

Osäkra miljövinster av deponiåtervinning ur nedlagda avfallsanläggningar

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

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

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

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

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

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

Det finns skäl att undanröja onödiga hinder

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

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

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

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

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

Förslag för att undvika dubbelbeskattning av avfall som återdeponeras och att avfall som återvinns belastas med skatt

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

Förteckning över remissinstanserna

Promemorian Återvinning ur nedlagda avfallsanläggningar

Följande remissinstanser har yttrat sig över promemorian:

Förvaltningsrätten i Falun, Kommerskollegium, Skatteverket, Konkurrensverket, Konjunkturinstitutet, Avfall Sverige, Sveriges Kommuner och Regioner (tidigare Sveriges Kommuner och Landsting), Återvinningsindustrierna, Sveriges geologiska undersökning (SGU) Statens geotekniska institut (SGI), Kemikalieinspektionen, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet och Strålsäkerhetsmyndigheten.

Följande remissinstanser avstår från att yttra sig eller har inte avhört:

Naturskyddsföreningen, Näringslivets Regelnämnd, Regelrådet, Innovations- och kemiindustrierna, Jernkontoret, SveMin, Svenska Energiaskor, Svenskt Näringsliv, Svenska Gjuteriföreningen, Teknikföretagen, Sveriges byggindustrier och IVL

Utanför remisslistan har följande inkommit med svar:

Ragn-Sells AB och Stena Metall AB.