

Ragn-Sells yttrande av Fi2023/01511 Remiss av promemorian Förslag om justerad skatt på naturgrus och avfall inför budgetpropositionen 2024

Ragn-Sells är ett av Sveriges främsta kompetensföretag inom återvinning och miljö. Vi är en del av Ragn-Sellskoncernen och finns även i Norge, Danmark och Estland. Vi erbjuder nyskapande och effektiva lösningar för att minimera, ta hand om och omvandla avfall till resurser.

Ragn-Sells har fått möjlighet att lämna synpunkter på promemorian *Förslag om justerad skatt på naturgrus och avfall inför budgetpropositionen 2024*.

Regeringen vill höja skatten på avfall. I korta drag innebär förslaget att skatten, som tas ut när avfall kommer in på avfallsanläggningar eller uppstår där som ett resultat av behandling, ska upp till 725 kronor per ton från dagens nivå runt 640 kronor. Justeringen syftar till att öka beskattningen på avfall som deponeras.

Syftet med skatten är att gradvis minska deponeringen av avfall i Sverige genom att göra deponeringen dyrare. Det ska leda till en generell minskning av avfallsmängderna och i förlängningen till att allt mer material återvinns.

Själva skattehöjningen, som är på remiss, skulle ha begränsad effekt. En vanlig årlig uppindexering skulle ändå höja skatten till en nivå som inte ligger särskilt långt ifrån den föreslagna. För en verksamhet som Ragn-Sells blir påverkan inte särskilt påtaglig. Regeringen skriver själv att förändringen "bedöms sammantaget inte ha någon effekt på mängden avfall som deponeras."

Det är alltså inte en marginell justering av en skatt som de flesta svenskar inte känner till som är det viktiga. Det viktiga är att den är ett symptom på en föråldrad syn på avfall i samhället. Detta grundläggande förhållningssätt står i vägen för omställningen till ett mer cirkulärt samhälle.

Skatten är dessutom en synnerligen ineffektiv skatt. I Lag (1999:637) om skatt på avfall 1§ (även kallad LSA, avfallsskatten eller deponiskatten) står det att den omfattar anläggningar där avfall "slutligt förvaras (deponeras)". Tillämpningen har däremot begränsats till att bara omfatta anläggningar som har ett giltigt deponeringstillstånd, trots att dessa bara tar emot en bråkdel av allt avfall som "slutligt förvaras". I kombination med de möjligheter till undantag och avdrag som finns i LSA så leder detta till att avfallsskatt endast betalas för några enstaka procent av det avfall som läggs för slutligt förvar i Sverige varje år. Och då enbart för avfall som läggs på moderna och reglerade deponier, eftersom annat slutligt förvar inte träffas av skatten.

Ursprungsidén med LSA var att skapa incitament som styr om återvinningsbart avfall från deponering till återvinning. Ur den aspekten gjorde skatten nytta när den infördes i slutet av 1990-talet. Därefter har den statliga utredningen *Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? SOU 2022:9*, bland annat konstaterat att skatten saknar miljöstyrande effekt.

Ragn-Sells menar att lagen styr bort avfall från riktig återvinning och från riktiga deponier, till hantering som tyvärr ibland kallas för *återvinning* men som i själva verket är en bred palett av *påhittade konstruktioner*. Det handlar bland annat om utfyllnader eller kraftigt överdrivna täckningar av gamla osäkra tippar. Eftersom restfraktionen efter utvinning beskattas annorlunda än en påhittad konstruktion är denna typ av bortskaffning mycket billigare än riktig deponering på tillståndsgivna och skattepliktiga anläggningar.

Ragn-Sells vill därför understryka att Lagen om skatt på avfall minskar cirkulära lösningars konkurrenskraft mot gårdagens kvittblivningslösningar och jungfrulig utvinning. Lagen är på detta sätt i högsta grad delaktig i att hindra utvecklingen mot en cirkulär ekonomi. Ett cirkulärt samhälle fordrar därför, i första hand, ett avskaffande eller i andra hand, en kraftfull revidering av lagen om skatt på avfall.

Kortfattade synpunkter:

- Ett cirkulärt samhälle förutsätter *en helt ny syn på avfall*, som innebär att avfall behandlas som en källa till hållbara råvaror. Detta kräver reformer av lagar, skatter och annan reglering.
- Att generellt minska mängden avfall i samhället leder inte mot en cirkulär ekonomi. Det viktiga är att *långsiktigt minska det ohållbara uttaget av allt mer utspädda naturresurser*.
- Den så kallade avfallshierarkin, som styr i stort sett all lagstiftning och reglering kring avfall, adresserar inte rätt problem och *motverkar därmed storskaliga cirkulära flöden*.
- Avfallshierarkin måste överges och ersättas med *en grundläggande strategi för hållbar råvaruförsörjning* som utgör utgångspunkten för all lagstiftning och reglering.
- *All produktion av råvaror måste ges samma förutsättningar*, oavsett om ursprunget är avfall eller jungfrulig framställning. Att utvinningsresten från avfall är skattepliktig, medan den från jungfruliga resurser som exempelvis malm är skattefri, hindrar återvinningslösningar från att utvecklas.
- Det behövs en *helt ny definition av avfall*, som medger att fler material än i dag kan användas som råvarukälla.

Såväl Sverige som EU har fattat tydliga beslut om att gå över till en cirkulär ekonomi, och tagit fram handlingsplaner för att det ska ske. Men den traditionella linjära ekonomin innehåller en lång rad hinder för en sådan övergång. Nedan beskrivs två av dessa hinder; avfallshierarkin och den skadliga särregleringen av avfall.

Avfallshierarkin – ett hinder för en cirkulär ekonomi

Sedan 1970-talet styrs i stort sett all reglering kring avfall i utvecklade länder av den så kallade avfallshierarkin. Hierarkin ligger till grund för lagar, skatter, tillståndsgivning och så gott som alla andra styrmedel som på något sätt rör avfall.

I takt med att tillgången på rena, högkoncentrerade råvaror minskar tar vi allt sämre källor i anspråk: Mer utspädda, mer förorenade och mer avlägsna jungfruliga råvaror. Då krävs allt mer energi och andra resurser – vatten, yta, maskiner och insatskemikalier – för att få ut färdiga råvaror på marknaden. Detta gäller oavsett vilken råvara vi tittar på.

I dag är de problem som orsakas av vår utvinning av råvaror ur allt sämre jungfruliga källor – klimatkrisen, hotet mot biologisk mångfald, vattenbrist – betydligt större än effekterna av mängden avfall i samhället. Därmed gäller inte längre de förutsättningar som en gång gjorde avfallstrappan logisk.

I en verklig cirkulär ekonomi kan vi inte hantera avfall som ett särområde som regleras annorlunda än annan framställning av råvaror och produkter. I stället kommer vi behöva använda olika metoder för att sortera våra resurser beroende på materialets tillstånd.

Utgångspunkten behöver vara hur vi hanterar våra resurser och hur vi också förvaltar dem på bästa sätt. Prioriteringen ska ske baserat på hur viktigt ämnet är så att dessa kan användas om och om igen i ett kretslopp. De ska inte förbrukas, som i ett linjärt system, eller minimeras genom lagstiftning och beskattning för att de råkar befinna sig i ett material som vi traditionellt har kallat för avfall. Ragn-Sells ifrågasätter genom detta avfallshierarkins centrala roll i modern cirkulär lagstiftning.

- En effekt av avfallshierarkin är att många samhällets ekonomiska styrmedel och lagstiftning syftar till att minska mängden avfall, snarare än att minska utvinningen av jungfruliga material. Detta, i sin tur, hindrar mer klimatvänlig utvinning av återvunna råvaror ur avfall. Ett sådant exempel är skatter på avfall som deponeras, en påлага som typiskt sett inte gäller de stora mängder avfall som uppstår till följd av jungfrulig utvinning (d.v.s. gruvdrift).

Inom både Sverige och EU mäts exempelvis hur stor andel av vissa avfall som samlas in, och hur stor andel som återvinns. Men måtten säger ingenting om det som är viktigt: huruvida återvinningen leder till att jungfruliga resurser ersätts. Många komplexa, blandade avfall är i praktiken svåra att materialåtervinna och används i stället som fyllnadsmaterial i byggen eller sluttäckning på nedlagda deponier, eftersom det också kan redovisas som återvinning. Vi ser ofta exempel på hur den konstruktion som byggs inte ens behövs – utan användningen är bara ett sätt för den som äger avfallet att slippa betala skatt vid deponering.

- Avfallshierarkin leder därmed till undermåliga "återvinningslösningar". Resultatet är att råvaror som potentiellt kunde ha tagits omhand i framtiden i stället sprids ut i samhället, vilket gör det omöjligt att någonsin använda dem på nytt. Samtidigt bromsas utvecklingen av nya återvinningsmetoder för komplexa avfall eller ny, återvinningsvänlig produktdesign, återigen eftersom alla nyckeltal mäter fel saker.

Den skadliga särregleringen av avfall

Eftersom avfall traditionellt har setts som ett problem behandlar samhället avfall som något som ska avlägsnas, till ett så lågt pris som möjligt. Det har lett till att avfallslagstiftning är ett helt eget område där samhället har byggt in kraftfulla mekanismer som bromsar övergången till en cirkulär ekonomi.

- Särregleringen och avfallstrappans strävan efter mindre avfall har gjort det omöjligt att lagra avfall på samma sätt som andra råmaterial, på grund av såväl förbud som beskattning. Detta gör det svårt att uppnå storskalighet. Inte heller går det att lagra stora mängder avfall i väntan på att nya metoder eller bättre marknadsförutsättningar, exempelvis till följd av de sjunkande halterna i jungfruliga fyndigheter, gör det möjligt att utvinna råvaror ur avfallet.

Råvaror ska kunna utvinnas ur avfallsströmmar under samma förutsättningar som brytningen av jungfruliga råvaror, utan att konkurrenskraften påverkas av särreglering, snedvridande krav eller beskattning. Annars kommer traditionell nyproduktion av råvaror så gott som alltid att vara ett enklare och billigare alternativ – trots att den orsakar flera av mänsklighetens största problem, och trots att såväl Sverige som EU och andra samhällen har den uttalade ambitionen att gå över till en cirkulär ekonomi.

- Det vi i dag kallar för avfall måste börja betraktas som vilken råvarukälla som helst vilket i sin tur kräver en ny syn på avfall och därutöver en ny definition av vad avfall är. Dessutom behöver alla former av skatter som inte bidrar till ökad klimatnytta, såsom lagen om skatt på avfall, tas bort.

Exemplen flygaska och slaggrus

För oss som miljöföretag är det tydligt att visst avfall ska återvinnas nu, visst avfall ska sparas för att återvinnas när teknik finns, visst avfall behöver lagras för att uppnå tillräcklig mängd för effektiv återvinning och visst avfall ska tas ur cirkulation, det vill säga deponeras på ett säkert sätt vilket bidrar till avgiftning av samhället.

Som vi nämnt tidigare bidrar Lagen om skatt på avfall till att styra bort avfall som bör deponeras, eller förvaras i väntan på återvinning, från reglerande och tillståndsgivna deponianläggningar till diverse påhittade former av "återvinning" i form av olika markkonstruktioner, t.ex. obefogade bullervallar och utfyllnader samt överdriven täckning av soptippar och deponier. Det är viktigt att inse att säker deponering är en nödvändig behandlingsform för vissa typer av avfall, och utgör en viktig del i att avgifta det cirkulära samhället.

Lagen om skatt på avfall snedvrider återvunnet materials konkurrenskraft gentemot jungfruligt utvunnet material. Vid jungfrulig utvinning (gruvdrift) bildas stora avfallsmängder, som dock är skattefria att deponera, exempelvis i så kallade sandmagasin. I avfallshantering där resurser ska återvinnas bildas relativt sett en mindre andel avfall, vilket är skattepliktigt vid deponering. Om materialet däremot hamnar i en konstruktion, oavsett reellt behov, redovisas det som återvinning. Detta leder till att det i många fall är mindre kostsamt att bortskaffa avfallsmaterialet och istället utvinna nytt material ur gruvor, än att ta tillvara resurserna som finns i avfallet och deponera det avfall som uppstår i återvinningsprocessen. Om materialet däremot hamnar i en konstruktion, oavsett reellt behov, kallas det återvinning.

Detta bidrar bland annat till att det i många fall är dyrare att återvinna material ur avfall än att utvinna samma material från jungfruliga källor och att vi bygger med material som innehåller värdefulla resurser på ett sätt som gör att de sprids ut och därmed går förlorade istället för att materialet återvinns.

Flygaska

En av restprodukterna från förbränning av avfall kallas flygaska och uppstår vid rökgasreningen i kraftvärmeverken. Askan innehåller dels lätta partiklar som avskiljs i pannan, dels en fast produkt som bildas i rökgasreningssteget. Den innehåller bland annat höga halter tungmetaller och klorider. Det är med andra ord inte ett avfall vi vill ha i ett kretslopp, utan kan snarast beskrivas som ett koncentrat av det industrialiserade kemikaliesamhället.

Merparten av de svenskproducerade flygaskorna körs i nuläget till Norge där de deponeras utan skatt i ett gammalt kalkbrott på ön Langöya i Oslofjorden. Den långa miljöskadliga transporten till trots gör avsaknaden av skatt i Norge denna lösning billigare för askproducenterna, många av dem kommunala kraftvärmebolag, än att låta askan deponeras med skatt i Sverige.

Flygaskan innehåller i snitt ca 20 procent salter som kan återvinnas till samma kvalitet som nyproducerade salter, bland annat kalium som är en nödvändig råvara i all matproduktion. Askan innehåller även någon procent metaller som kan återvinnas.

Flera behandlings- och återvinningsmetoder för flygaska är under utveckling. Bland annat har Ragn-Sells nyligen invigt världens första anläggning som i stor skala kan återvinna salter ur flygaska. Fabriken kan behandla upp till 150 000 ton flygaska varje år. Det motsvarar ungefär hälften av all flygaska som produceras i Sverige.

Alla de tekniker för återvinning av resurser ur flygaska som finns eller är under utveckling är mer kostsamma än skattefri deponering i Norge och alla resulterar i en behandlingsrest som tills vidare, av miljöskäl, behöver deponeras under säkra former. Skattebelastningen på den kvarvarande behandlingsresten gör dock de här lokala materialåtervinningslösningarna dyrare för askproducenterna än att fortsätta skicka sin aska till deponi i Norge.

Avfallsskatten är på detta sätt i högsta grad delaktig i att hindra utvecklingen mot en cirkulär ekonomi eftersom avfall som är skattepliktiga i Sverige exporteras till länder utan skatt. Det konkurrerar ut de svenska aktörerna och kommande cirkulära lösningar. Detta måste ses över om vi menar allvar med att framtiden är cirkulär.

Slaggrus

Slaggrus är den restprodukt som kvarstår efter utsortering av metaller ur bottenaskor från energiutvinning ur avfall. Den totala produktionen i Sverige är ca 1 200 000 ton per år. I princip ingenting av slaggruset återvinns utanför avfallsanläggningar och nästan inget går till skattepliktiga deponering. I stället hamnar i praktiken allt slaggrus som "konstruktionsmaterial" inne på avfallsanläggningar, varav en stor andel blir terrasseringsmaterial på gamla soptippar från 1900-talet som inte uppfyller dagens regelverk. Slaggruset blandas dessutom ofta med annat avfall, som förorenad jord, schaktmassor, avloppsslam eller sorteringsrester. Det leder till att kvarvarande metaller inte är utvinningsbara.

I en rapport som IVL Svenska Miljöinstitutet tog fram åt Avfall Sverige 2021 slår man fast att det finns en liten miljövinna med att återvinna slaggruset som konstruktionsmaterial, men att en cirka 15 gånger större miljövinna kan göras om man utvinna alla metaller som finns kvar i materialet. Detta är möjligt med dagens teknik, men utförs inte av ekonomiska skäl. Det

främsta hindret mot att återvinna dessa metaller är avfallsskatten.

För att optimera metallåtervinningen måste materialet krossas för att få ut de metaller som sitter fast i de större komplex som slaggruset utgör. Resultatet blir en finkornig restprodukt som inte går att argumentera för som "konstruktionsmaterial", utan behöver placeras i en riktig deponi. Värdet av den metall en aktör skulle kunna utsortera vid en optimerad metallåtervinning är därför lägre än den avfallsskatt man därmed skulle dra på sig. Materialåtervinning av värdefulla resurser ur avfall är på detta vis kraftigt missgynnat jämfört med jungfrulig utvinning, som i sin tur skapar enorma avfallsmängder. Systemet går alltså helt på tvärs med Sveriges nya strategi för cirkulär ekonomi.

Vi menar att avfallsskatten är en effektiv barriär mot de mest miljö- och klimatriktiga återvinningsmetoderna genom att göra dem olönsamma. Den förhindrar också att material, som vi vet innehåller värdefulla resurser, sparas tills teknikutveckling och marknadspris gör det möjligt att återvinna dessa resurser. Avfallsskatten hindrar därför optimal återvinning av metaller ur slagg från avfallsförbränning.

Att ta klivet in i det cirkulära samhället kommer att kräva anpassningar, att helt avskaffa eller reformera Lagen om skatt på avfall är en av dessa anpassningar.

Väderholmens gård, Sollentuna
2023-06-19



Mikael Hedström, vd Ragn-Sells Treatment & Detox AB



Susanna Lind, chef samhällskontakter Sverige, Ragn-Sells