

Remissvar

Jernkontorets diarienumr: 7/17

Stockholm 2017-07-27

Miljö- och energidepartementet
Kemikalieenheten
103 33 Stockholm
epost:m.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över Styrmedel för att förebygga uppkomst av avfall i syfte att främja cirkulär ekonomi, dir 2016:3

Sammanfattning

Jernkontoret har tagit del av utredningen "Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi" (SOU 2017:22) och lämnar våra synpunkter nedan.

Jernkontoret anser att utredningen är väl genomförd och ger en god grund för utveckling och styrning mot cirkulär ekonomi i Sverige. Utredningen innehåller t.ex. intressanta beskrivningar och förslag kring hur nyttjandegraden och livslängden av konsumentprodukter kan förlängas.

Utredningen består av två delar där den första innehåller generella resonemang kring cirkulär ekonomi medan den andra lämnar specifika förslag kring konsumentprodukter. Jernkontoret har valt att främst fokusera på den första delen eftersom den berör branschen som materialproducent. Stålindustrin bidrar redan idag till en cirkulär ekonomi med hållbar utveckling i fokus genom den omfattande skrotåtervinningen och nyttiggörandet av branschens restprodukter.

Jernkontorets sammanfattande kommentarer är:

Del I:

- Kap 3. Stålindustrin är en av de branscher som har högst återvinning av material i världen. Metaller ingår i de tekniska kretsloppen och stål har de bästa förutsättningar att cirkulera och samtidigt behålla eller öka sin kvalitet och tekniska egenskaper.
- Kap 3. En holistisk syn, livscykelräkning och riskbaserade bedömningar (verklig exponeringsrisk och inte bara innehåll) är avgörande för att uppnå en resurseffektiv och cirkulär ekonomi som bidrar till en hållbar utveckling utan risk för oacceptabel exponering av miljö- och hälsofarliga ämnen.
- Kap 3. Gränssnittet mellan regelverk för produkter, avfall, kemikalier liksom avvägning mellan olika miljömål "samhällsnytta, resurseffektivitet och giftfri miljö" är

centralt för att uppnå en effektiv användning, återanvändning och återvinning av metalliska material.

- Kap 3. Världens befolkning ökar, folk kommer ur fattigdom och dubbelt så mycket stål kommer att behövas till 2050 för att ge en god livskvalitet åt alla människor i världen.
- Kap 4.2. Stål tappar vare sig i kvalitet eller ekonomiskt värde vid materialåtervinning och allt skrot som samlas in återvinns.
- Kap 5. DMC som nyckeltal för att följa upp resurseffektivitet har sina uppenbara begränsningar då det endast tar hänsyn till den totala resursanvändningen från produktion inom ett land men vad gäller import och export endast tar med de faktiska resurser som finns inbyggt i produkten.
- Kap 5. Den svenska järn- och stålindustrin tillverkar järn- och stålprodukter. Parallellt med dessa produceras restprodukter (biprodukter och avfall), t.ex. metallurgiska slaggar och glödska, vars ursprung är stålprocesserna. Mängden restprodukter följer mängd producerad produkt i industriprocessen, dvs. är konjunkturberoende och mängderna är bara marginellt påverkansbara.
- Kap 6.3.3. Stålindustrin producerar ett flertal olika biprodukter som kan nyttiggöras av andra industrier. Ett nära samarbete över branscher inom geografiskt rimliga områden är ofta en förutsättning. En annan förutsättning är en rättvisande bedömning av biprodukter eller i vissa avfall för sådana applikationer plus ett regelverk som sitter ihop och bedömer material och produkter utifrån samma tekniska och miljö- och hälsomässiga utgångspunkter oavsett materialets eller produktens ursprung.
- Kap 8.5. För att uppnå hållbarhet behöver den svenska miljöpolitiken avvägas mot näringspolitiska konsekvenser. Jernkontoret anser t.ex. att det vore önskvärt att besluta om ett konkurrenskraftsmål för Sverige i riksdagen.
- Kap 9. Jernkontoret tillstyrker inrättandet av en tidsbegränsad delegation för cirkulär ekonomi direkt under Näringsdepartementet för att initiera och driva nationell samverkan inom området. Delegationen bör fokusera på att stärka svensk konkurrenskraft och innovation, hur cirkulär ekonomi kan bidra till hållbar utveckling och samverkan mellan olika parter. Delegationen bör vara tidsbegränsad men längre än en mandatperiod.
- Kap 10. Jernkontoret anser generellt att skatter som styrmedel fungerar om de har ett tydligt syfte och att detta går att uppnå utan att skapa snedvridande effekter för t ex industrins konkurrenskraft i relation till omvärlden. Jernkontoret har inga invändningar mot minskad skatt på arbete. Jernkontoret anser att justeringar av momsens utformning kan vara ett bra sätt att öka statens intäkter samtidigt som det har viss påverkan på konsumtionen. Vi förordar en översyn av momssystemet som framförallt utreder en breddad skattebas. Vi hänvisar här till Svenskt Näringslivs svar för ytterligare detaljer. Att styra mot minskad miljöpåverkan via skatter på slutprodukter kommer att öka den administrativa bördan. Det är också risk att det snedvrider konkurrensen och missgynnar svenska verksamheter. En punktskatt baserad på vikt saknar relevant miljökoppling då det inte finns några självklara samband mellan vikt och miljöpåverkan såsom utredningen påstår. Vi vill också påpeka det olämpliga i att staten via styrmedel godtyckligt differentierar mellan olika material.

Del II:

- Kap 15. Jernkontoret har ingen erinran mot förslaget om hyberavdrag men vill dock poängtera vikten av att förslagets konsekvenser är tillräckligt väl utredda i förhållande till andra regelverk och styrmedel innan det genomförs, så att man verkligen uppnår de konsekvenser man strävar efter.
- Kap 16. Jernkontoret tillstyrker att kommunerna ges skyldighet att informera om hur hushållen kan förebygga avfall och underlätta insamling och sortering av återanvändbara produkter.

- Kap 18. Jernkontoret anser att den svenska marknaden är alldeles för liten för att införa en starkt rätt att reklamera undermåliga produkter, då flertalet konsumentprodukter produceras utanför Sverige och även utanför EU.
- Kap 19. Jernkontoret är liksom Svenskt Näringsliv positiv till att låta utreda hur produktansvaret påverkas och bör tolkas vid handel med begagnade produkter.

Bakgrund – järn- och stålindustrin och cirkulär ekonomi – möjligheter och förutsättningar

Stålindustrin är en av de branscher som har högst återvinning av material med bibehållen kvalitet i världen. I den meningen har stålindustrin varit cirkulär sedan cirka 150 år. Metaller är grundämnen som bl.a. finns i koncentrerad form i vår berggrund och kan i princip återvinnas oändligt många gånger. Metaller är resurser som kan komma många framtida generationer till del efter att produkter som innehåller metaller uppnått sin tekniska livslängd i den valda applikationen. Metallutvinning och produktion av metalliska material idag kan därmed ses som en investering i framtiden. För att ytterligare utnyttja den fulla återvinningspotentialen för vissa metaller kan produktdesign för enklare demontering och sortering förbättras och optimeras vidare.

Gränssnittet mellan regelverk för produkter, avfall, kemikalier liksom avvägning mellan olika miljömål "samhällsnytta, resurseffektivitet och giftfri miljö" är centralt för att uppnå en effektiv användning, återanvändning och återvinning av metalliska material. En holistisk syn, livscykelräkning och riskbaserade bedömningar (verklig exponeringsrisk och inte bara innehåll) är avgörande för att uppnå en resurseffektiv och cirkulär ekonomi som bidrar till en hållbar utveckling utan risk för oacceptabel exponering av miljö- och hälsofarliga ämnen. För stålindustrin som är en väsentlig part för att uppnå mer cirkulära materialflöden och en hållbar utveckling, är det viktigt att styrmedel är rättvisa, långsiktiga och verkligen är styrande i den riktning som de avses styra. Våra företag agerar dessutom på en global marknad vilket innebär att olika regelverk och andra styrmedel på enskilda marknader kan orsaka oönskade effekter som nedläggning eller begränsning av industriell verksamhet på marknader där starka krav ställs till förmån för produktion i andra delar av världen där sådana styrmedel saknas (export av miljöutsläpp från industriell verksamhet).

Cirkulär ekonomi – en väg mot hållbarhet (kap 3)

Världens befolkning ökar, folk kommer ur fattigdom och dubbelt så mycket stål kommer att behövas till 2050 för att ge en god livskvalitet åt alla människor i världen. Stål ingår i en mängd produkter i stora delar av samhället, i allt från infrastruktur, byggnadskonstruktioner, fordon, sjukvårdsutrustning, vid livsmedelsproduktion, i energiproduktionsanläggningar osv. Den svenska stålindustrin som producerar stål med ett relativt lågt miljöavtryck tillverkar material som från ett livscykelperspektiv ofta sparar miljöbelastning i användningsfasen av produkten vilket bidrar till en total miljöbesparing under produktens hela livscykel.

Metaller ingår i de tekniska kretsloppen och stål har de bästa förutsättningar att cirkulera och samtidigt behålla eller öka sin kvalitet och tekniska egenskaper, jämför figur 3.2 Resursflöden i en cirkulär ekonomi, sid 77 i utredningen.

Cirkulär ekonomi – ekonomiska möjligheter (kap 4)

Effektiv resursanvändning måste bedömas från ett livscykelperspektiv. Avancerade material/rätt material ska kunna användas på rätt plats även om avancerade material ofta är mer komplicerade och kan kräva mer resurser i processteget och därför under

produktionsfasen skulle kunna betraktas som mer ineffektiva än mindre avancerade material. Inom stålindustrin finns ett flertal exempel där t.ex. vissa typer av material har längre livslängd, är lättare eller har andra egenskaper som medför miljöbesparingar under materialets/produktens hela livscykel. Detta innebär i sin tur att det är mycket svårt att ta fram enkla indikatorer för att bedöma resurseffektivitet under produktionsfasen.

Under avsnitt "4.2 Stor ekonomisk potential" beskrivs hur avfall ofta förlorat en stor del av sitt ursprungliga ekonomiska värde och som exempel nämns att för stål, PET och papper går 30-75 % av det ekonomiska värdet förlorat efter den första användningen. Jernkontoret menar att detta inte stämmer. Stål tappar vare sig i kvalitet eller ekonomiskt värde vid materialåtervinning och allt skrot som samlas in återvinns.

Figur 4.1 Verktygslåda för cirkulära affärsmodeller: Stålindustrin är till stor del redan cirkulär och finns idag inom de nämnda exemplen: Dela, Optimera, Slut cirkeln och Byt ut.

Hur cirkulärt är Sverige (kap 5)

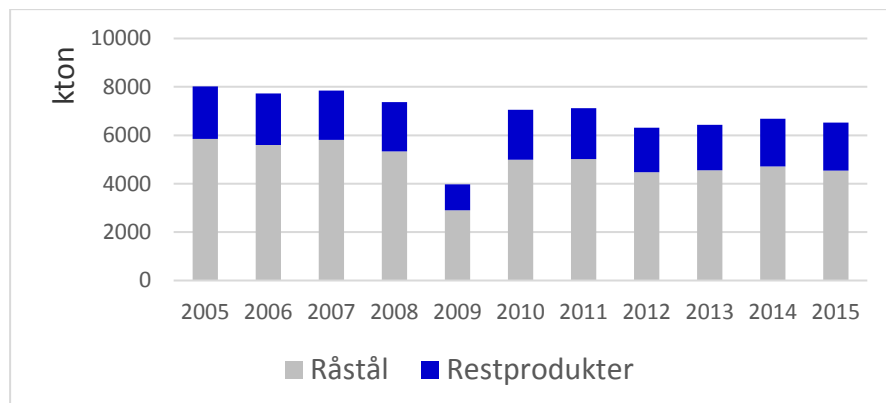
DMC är ett mått som beskriver BNP i Euro per kilo inhemsk materialkonsumtion. Med materialkonsumtion menas den mängd material som utvinns och används i landet, dvs. för Sveriges del det material som flödar från naturen i Sverige via produkter in i det svenska samhället, plus det material/de produkter som importerats in i Sverige minus det material/de produkter som exporterats ut från Sverige. Detta nyckeltal för att följa upp resurseffektivitet har sina uppenbara begränsningar. För ett stort land till ytan med mycket naturresurser som används i produkter som därefter till stor del exporteras visar DMC på en hög användning av resurser vilket tolkas som låg resurseffektivitet, som för exemplet Sverige. För ett land med liten yta och därmed mindre naturresurstillgångar som t.ex. Nederländerna tyder nyckeltalet på en mycket högre resurseffektivitet. I en arbetsgrupp för Resurseffektivitet och Miljöavtryck (ARM) i samverkan mellan Naturvårdsverket och näringslivet, där också Miljödepartement och IVL deltar, har gemensamt konstaterats att nyckeltalet har uppenbara brister då alla resurser som används finns med i den inhemska produktionen men när det gäller import respektive export beaktas bara de resurser som följer med själva varan. I arbetsgruppen diskuteras möjliga andra nyckeltal utan att för den skull kräva in en mängd nya data inom EU. Till dess mer rättvisande nyckeltal finns tillgängliga som komplement till DMC så är det viktigt att förstå vad nyckeltalet verkligen står för.

I avsnitt 5.4 beskrivs avfall från konsumtion och produktion och att industriavfallet är mångfalt mer än det avfall som uppstår i hushållen. Jernkontoret håller med om att effektivisering och bättre återvinning även av industriavfall är viktigt för att öka resurseffektiviteten och nå en mer cirkulär ekonomi som bidrar till en hållbar utveckling. För stålindustrin är detta redan idag ett självklart synsätt både vad gäller återvinning av tidigare stålprodukter när skrot används till nytt stål av hög kvalitet och när biprodukter från ståltillverkning kan användas till att substituera andra mineraliska material i t.ex. anläggningar och konstruktioner.

Den svenska järn- och stålindustrin tillverkar järn- och stålprodukter. Parallellt med dessa produceras restprodukter (biprodukter och avfall), t.ex. metallurgiska slaggar och glödskal, vars ursprung är stålprocesserna. Mängden restprodukter följer mängd producerad produkt i industriprocessen, dvs. är konjunkturberoende och mängderna är bara marginellt påverkansbara, se figur 1 nedan. Det är inte heller alltid önskvärt att mängden avfall minskar. Med ökad produktion och/eller förbättrade filter kommer mängden restprodukter som slaggprodukter och/eller stoft att öka, vilket är önskvärt och bra för miljön.

Figur 1

Totala mängden råstål och restprodukter i stålindustrin 2008-2015 (kton)



Industriell symbios (6.3.3)

Stålindustrin producerar ett flertal olika biprodukter som kan nyttiggöras av andra industrier t.ex. som energiråvara eller som slaggasfalt eller i andra anläggningsarbeten. Ett nära samarbete över branscher inom geografiskt rimliga områden är ofta en förutsättning för detta. En annan förutsättning är en rättvisande bedömning av biprodukter eller i vissa avfall för sådana applikationer plus ett regelverk som sitter ihop och bedömer material och produkter utifrån samma tekniska och miljö- och hälsomässiga utgångspunkter oavsett materialets eller produktens ursprung. Se sid 150 i utredningen: "Exempelvis blir det sannolikt allt svårare och allt mindre meningsfullt att över huvud taget definiera och skapa särskilda regelverk för avfall"

Politiska mål med koppling till cirkulär ekonomi – iakttagelser och kommentarer (8.5)

Jernkontoret noterar att utredningen uppmärksammar brist på samordning mellan näringspolitiken och de svenska miljömålen. För att uppnå hållbarhet behöver den svenska miljöpolitiken avvägas mot näringspolitiska konsekvenser. Jernkontoret anser t.ex. att det vore önskvärt att besluta om ett konkurrenskraftsmål för Sverige i riksdagen.

Förslag- Nationell samverkan och en delegation för cirkulär ekonomi (kap 9)

Jernkontoret tillstyrker inrättandet av en tidsbegränsad delegation för cirkulär ekonomi direkt under Näringsdepartementet för att initiera och driva nationell samverkan inom området. En bred dialog mellan företag inom branschen, i värdecykeln, med olika aktörer i samhället som akademien, myndigheter, politiken och konsumenterna är viktig för att förstå utmaningar, hur drivkrafter fungerar och kunna föreslå bra lösningar.

Jernkontoret tillstyrker att delegationen fokuserar på att stärka svensk konkurrenskraft och innovation, hur cirkulär ekonomi kan bidra till hållbar utveckling och samverkan mellan olika parter. Delegationen bör vara tidsbegränsad men längre än en mandatperiod för att uppnå långsiktiga initiativ inom området.

Skatteväxling – Höjd moms, punktskatter (kap 10)

Utredningen för ett resonemang kring skatteväxling för att minska skatt på arbete och gynna ökad cirkularitet. Jernkontoret anser generellt att skatter som styrmedel fungerar om de har ett tydligt syfte och att detta går att uppnå utan att skapa snedvridande effekter för t ex industrins konkurrenskraft i relation till omvärlden. Det måste också vara tydligt om en skatt har ett primärt fiskalt eller styrande syfte. Försök att kombinera dessa syften leder oftast till oprecisa, snedvridande och kortsiktiga skatteförslag. Jernkontoret har inga invändningar mot minskad skatt på arbete. Kostnaden för en sådan ändring påverkas också av ökade intäkter när sysselsättningen ökar om man inkluderar de dynamiska effekterna. Utredningen diskuterar förändringar i momsen som ett sätt att minska konsumtionen och öka statens intäkter. Jernkontoret anser att justeringar av momsens utformning kan vara ett bra sätt att öka statens intäkter samtidigt som det har viss påverkan på konsumtionen. Vi förordar en översyn av momssystemet som framförallt utreder en breddad skattebas. Vi hänvisar här till Svenskt Näringslivs svar för ytterligare detaljer.

Utredningen resonerar också kring miljöstyrande skatter. Sverige har, som utredningen påpekar, varit tidigt med att införa miljöskatter och har idag världens högsta koldioxidskatt. Sverige har tidigare haft som princip att sätta höga generella nivåer och sedan ha undantag för industrin som verkar på en konkurrensutsatt marknad vilket vi anser är en rimlig princip. Denna princip har nu frångåtts och industrin, som inte omfattas av utsläppshandeln, drabbas av långt högre kostnader än sina konkurrenter i andra länder.

För andra miljörelaterade utsläpp är skatt inte ett lämpligt styrmedel. Vi anser inte, som utredningen hävdar, att det är orimligt att miljöstyrmedel har hög precision. Det ligger i sakens natur att ett styrmedel ska leda till sitt syfte annars är det inte ett lämpligt styrmedel. Möjligheterna till åtgärder för minskade utsläpp skiljer sig mellan olika verksamheter och den viktigaste och effektivaste styrningen av miljöpåverkan från olika tillståndspliktiga verksamheter sker via miljötillstånden och de villkor som gäller för verksamheterna. Det finns också en annan aspekt för branschen, där arbetskostnaden är en relativt mindre del av de totala kostnaderna vilket gör att en skatteväxling i ordets verkliga mening kan bli svårt att åstadkomma.

Att styra mot minskad miljöpåverkan via skatter på slutprodukter skulle kräva mängder av information om produkterna för att bli effektivt och relevant och därmed öka den administrativa bördan. Det är också risk att det skulle snedvrider konkurrensen och missgynnar svenska verksamheter vilket utredningen också påpekar. Jernkontoret motsätter sig idéerna om punktskatter på produkter. En punktskatt på priset liknar momsen och skapar bara ytterligare administration. En punktskatt baserad på vikt saknar relevant miljökoppling då det inte finns några självklara samband mellan vikt och miljöpåverkan såsom utredningen påstår. Produktens livslängd, återanvändnings- och återvinningspotential beaktas inte heller. Lättare, komplexa och sammansatta produkter skulle gynnas framför tyngre, lätt återanvändbara eller återvinningsbara produkter vilket inte självklart bidrar till vare sig en hållbar utveckling eller mer cirkularitet.

Vi vill också påpeka det olämpliga i att staten via styrmedel godtyckligt differentierar mellan olika material. Varje material ska användas där det bidrar till mest samhällsnytta globalt och en sådan analys kräver ett systematiskt arbete som bör kopplas till FNs globala mål.¹

¹ http://www.jernkontoret.se/sv/publicerat/nytt-fran-jernkontoret/nyheter/2017/nyhet170405_sei_workshop_samhallsnytta/

Förslag – Skattereduktion hyr-, begagnat- och reparationstjänster (kap 15)

Jernkontoret har ingen erinran mot förslaget men vill dock poängtera vikten av att förslagets konsekvenser är tillräckligt väl utredda i förhållande till andra regelverk och styrmedel innan det genomförs så att man verkligen uppnår de konsekvenser man strävar efter.

Förslag – Underlätta för hushållen att förebygga avfall (kap 16)

Jernkontoret tillstyrker att kommunerna ges skyldighet att informera om hur hushållen kan förebygga avfall och underlätta insamling och sortering av återanvändbara produkter.

Förslag – Stärkt rätt att reklamera undermåliga produkter (kap 18)

Jernkontoret anser att förslaget att stärka konsumenters rätt att reklamera undermåliga produkter kan vara ett verktyg att förlänga livslängden på produkter och motverka "slit och släng-kulturen" om produkter därmed får en längre livslängd, men att den svenska marknaden är alldeles för liten för en sådan förändring då flertalet konsumentprodukter produceras utanför Sverige och även utanför EU. Det kan därför även vara tveksamt om EU är en tillräcklig marknad för en sådan åtgärd.

Förslag - Stärk förtroendet och öka rättssäkerheten inom begagnathandel och delning (kap 19)

De allra flesta produktregler som gäller i Sverige har sitt ursprung i EU-lagstiftning via förordningar eller direktiv. Reglerna är av naturliga skäl främst riktade mot försäljning av nya produkter. Frågan har väckts om hur reglerna ska tolkas vid begagnat försäljning och andra leveranser av redan använda produkter, till exempel vid uthyrning. EU:s produktlagstiftning består av lagstiftningar för olika produktgrupper, eller för olika egenskaper i produkten, som alla kan vara relevanta för handeln med begagnade produkter. Jernkontoret är liksom Svenskt Näringsliv positiv till att låta utreda hur produktansvaret påverkas och bör tolkas vid handel med begagnade produkter.

Andra remissinstanser

Jernkontoret har deltagit i remissbehandlingen av detta betänkande inom Svenskt Näringsliv. Jernkontoret har också under beredningen av remissvaret haft utbyte med Swerea och IVA.

Jernkontoret

Bo-Erik Pers
Verkställande direktör

Karin Östman
Handläggare