

Yttrande

Handläggare:
Peter Åkerhammar

Datum:
2025-03-03

Vårt diarienummer:
33-2721/2024

Er beteckning:
Fi2024/01941

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss av betänkandet Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi (2024:67)

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har den 11 november 2024 tagit emot rubricerat ärende för yttrande. SGU lämnar följande yttrande.

Sammanfattning

SGU anser att:

- Utredningen slutsats kring cirkularitetens bidrag till ett strategiskt oberoende av råvaror inte är realistisk med tanke på handlingsutrymmet i dagens omvärldsläge.
- Utredningen bör förtydliga om primära och sekundära källor bör ges bättre förutsättningar att komplettera varandra eller om den primära utvinningens kostnader i högre utsträckning bör internaliseras.
- Utredningens bedömning avseende brister i system avseende tillbörlig aktsamhet delas av SGU. Mot bakgrund av flertalet lagstiftningar inom aktsamhet är relativt nya bör utvärdering från kommissionen inväntas innan långtgående slutsatser dras i frågan om sanktioner bör skärpas.
- Innebörden av begreppen ”utarmning av mineralresurser” och ”innovationskritiska material/metaller” är oklara och behöver förtydligas.
- För att kunna uppnå samtliga mål under den gröna given är det väsentligt att Sverige i dialoger i EU lyfter vikten av både hållbar industri och miljöskydd.
- Utredningens redovisning av SGU:s främjandeuppdrag har vissa brister.
- Vatten bör beaktas som en resurs under samtliga produktgrupper, framför allt i fortsatta utredningsarbeten.

I nedanstående kapitel motiveras SGU:s ståndpunkter.

Om utredningens innehåll i korthet

Utredningen syftar till att identifiera ekonomiska styrmedel för att främja omställningen till en cirkulär ekonomi, särskilt inom områden med betydande miljö- och klimatpåverkan, vilket SGU i grunden ser positivt på.

Det presenteras att utvinning och användning av primära råvaror, särskilt metaller och mineral, orsakar hög miljö- och klimatpåverkan. Det resoneras även kring att återvinningen är otillräcklig, och

att det saknas tillräckliga incitament för användningen av återvunnet material. Det senare förklaras med att negativa externaliteter inte är korrekt prissatta i dagens system.

Utredningen ger inte detaljerade styrmedelsförslag utan pekar på områden där det kan vara relevant med styrmedel för att främja en cirkulär ekonomi. Det föreslås bland annat subvention av producenters finansiering av forskning och utveckling (FoU) för återvinning av kritiska material som komplement till statligt finansierad FoU. Vidare föreslås översyn av avfallslagstiftningen, en översyn av skatten på avfall samt regelverket för utvinning från sekundära resurser. Konkurrenskraften i industrin för materialåtervinning och återanvändning föreslås stärkas genom att tydliggöra det offentliga ansvaret. Genom att det tas fram underlag kring prispremie respektive kvotplikt för återvunna material ses möjligheter för en temporär ökning av efterfrågan på återvinning. Utredningen betonar också vikten av EU-samverkan, där Sverige bör ha en mer aktiv roll.

Betydelse av en diversifierad försörjning av kritiska råmaterial

Utredningen lyfter det viktiga faktum att kontroll av leveranskedjor för metaller och mineral har blivit allt viktigare och att världsmarknaden domineras av Kina. Utredningen lyfter att marknadsmakt motiverar styrmedel för cirkulär ekonomi, inte minst i fråga om kritiska råmaterial och komponenter som behövs i den gröna omställningen och försvarsindustrin. Utredningen konstaterar att ett strategiskt oberoende kan skapas genom att kritiska material ersätts med alternativa material eller återvunna material.

SGU anser att utredningen slutsats kring cirkularitetens bidrag till ett strategiskt oberoende av råvaror inte är realistisk med tanke på det handlingsutrymme som finns idag. Det är nödvändigt med både primär utvinning och återvinning för att stärka Sveriges och EU:s strategiska oberoende. I förordningen om kritiska råmaterial (EU) 2024/1252 betonas att det är nödvändigt med en kombination av dessa, en diversifierad försörjning, för att säkerställa en trygg och hållbar försörjning inom unionen. I utredningen resoneras även kring att den globala efterfrågan kommer att öka radikalt i framtiden och att bristande tillgång till återvunnet material är begränsande för materialåtervinningens möjlighet att ta över från primära råvaror. Att utifrån det senare ändå komma fram till att ett strategiskt oberoende kan skapas genom att kritiska material ersätts med alternativa material eller återvunna material är ett högst oklart resonemang.

Utredningens utgångspunkter är oklara

Utredningen bör förtydliga vilka utgångspunkter som ligger till grund för de förslag som presenteras: om utredningens utgångspunkt är att primära och sekundära källor bör ges bättre förutsättningar att komplettera varandra eller om utgångspunkten är att primära utvinningens kostnader i högre utsträckning bör internaliseras. Utredningen redovisar att beskattning av primära material skulle kunna vara ett sätt att stimulera en övergång till återvunna material, men konstaterar samtidigt att detta riskerar att miljöproblemen flyttar utomlands. Utredningen återkommer sedan till frågan genom teoretiska resonemang på flera delar av utredningen om vikten av att internalisera miljökostnader för utvinning av råvaror. På grund av att utredningen presenterar en fördelaktig lösning enligt miljöekonomisk teori och samtidigt återger de praktiska implikationerna från detsamma blir det svårt att i slutänden till fullo förstå innebörden av de förslag som ges.

Ett exempel på det senare är förslaget om översyn av avfallslagstiftningen och skatt på avfall. Innebörden av förslaget och vad som föreslås ingår i en översyn, mer än ”Att minska miljö- och klimatpåverkan från avfall genom att underlätta för en effektiv avfallshantering”, är ytterst oklar. SGU anser vidare att innebörden av meningen ”Skatten på avfall, den s.k. deponiskatten, bör ses över för att säkerställa att den styr på ett sådant sätt att deponering av avfall endast sker av sådant avfall som inte kan eller bör materialåtervinnas eller återvinnas på annat sätt” är oklar. Givet att utredningen konstaterar att skatten på avfall kan vara ett hinder för ökad utvinning från sekundära resurser och att primär utvinning innehar konkurrensfördelar till primär utvinning efterfrågar SGU

att utredningen kunde ha konkretiserat hur och vem som bör göra bedömning av vad som ”inte kan eller bör” återvinnas från avfall. Vidare efterfrågas klagörande kring vilka frågeställningar som föreslås ingå i en översyn av avfallslagstiftningen. SGU vill i detta sammanhang påpeka att utvinning av metaller och mineral från gruvavfall, ofta innebär tekniska utmaningar eftersom materialet redan har bearbetats och dessutom kan ha relativt låga halter av värdefulla ämnen. Att exempelvis utgå från information om halter av kritiska råvaror och andra ämnen och de mängder gruvavfall som finns dokumenterade i avfallshanteringsplanerna kan vara direkt missvisande. SGU vill understryka att både primär utvinning och återvinning behövs för att stärka Sveriges och EU:s strategiska oberoende. Mot bakgrund av den geopolitiska situation som Sverige och EU befinner sig i är det centralt att det finns styrmedel som ger primära och sekundära källor förutsättningar att komplettera varandra.

Komplexa leveranskedjor

Vad avser importtullar och skatter som verktyg för att minska miljö- och klimatpåverkan från produkter med låg hållbarhetsstandard instämmer SGU med utredningens bedömning om att det torde vara svårt att åstadkomma en differentiering utifrån en enskild produkts miljö- och klimatpåverkan. Därtill vill SGU tillägga att de globala leveranskedjorna är mycket komplexa. Metaller och mineral utvinns i olika delar av världen och genomgår flera steg av bearbetning och raffinering innan de når slutprodukten. Under förädlingen blandas ofta material från olika källor, vilket gör det svårt att spåra ursprunget för exempelvis en specifik metall i en färdig produkt. Ursprung blandas och förädlas i flera steg. Med tanke på det senare kan det finnas utmaningar med utredningens förslag vad avser kvotplikt för att öka efterfrågan på återvunna material i fordon. Om fokus ska ligga på återvunnet material finns vidare en risk för suboptimala miljöval. Fokus bör snarare vara att beakta hela livscykelperspektivet.

Tillbörlig aktsamhet

Vad avser aktsamhetslagstiftningar instämmer SGU med utredningens slutsats att det finns oklarheter med dess effekter. Vad gäller certifiering anser SGU att det är oklart vad som avses med ”Genom certifiering fräntas företagets ansvar”. Staten kommer alltid sakna information om ett företags specifika leverantörskedja och dess hållbarhetsrisker, men SGU ställer sig frågande till hur vägledningar från staten och olika standarder kan vara mer effektivt? Företag förblir alltid ansvariga, även om de är certifierade. Certifiering kan bidra till mer robusta leveranskedjor under förutsättning att processen för att upprätthålla certifiering innebär regelbundna granskningar och revisioner, vilket driver företaget mot kontinuerliga förbättringar.

SGU instämmer med utredningen om att sanktionerna inte är särskilt starka vare sig i de nationella lagstiftningarna eller i EU-direktivet om hållbarhetsredovisning. Men mot bakgrund av flertalet lagstiftningar inom aktsamhet är relativt nya bör utvärdering från kommissionen inväntas innan långtgående slutsatser dras i frågan om sanktioner bör skärpas.

Uttarmning av mineralresurser och innovationskritiskt

Utredningen återkommer frekvent till begreppet ”uttarmning av mineralresurser”. SGU anser att innebörden av begreppet är oklar och det behövs förtydliganden för att till fullo förstå vilken miljö och klimatbelastning som avses i de olika styrmedelsförslagen. Den mest betydande miljöpåverkan från gruvor är i regel utsläpp av metaller och andra ämnen till vatten och mark.

Ytterligare ett begrepp som återkommer är innovationskritiska material/metaller. Eftersom det inte finns en vedertagen definition på det senare vore det önskvärt om utredningen i stället hade specificerat vilka material, metaller eller mineral som avses. Begreppet blir mycket otydligt eftersom det förekommer parallellt med begreppen bulkmetaller samt kritiska metaller och mineral. Vidare omnämns innovationskritiska metaller i anslutning till Energimyndighetens rapport om återvinning

av solcellspaneler och vindturbinblad, en rapport som har tyngdpunkt på återvinning av kompositmaterial. Detta medför ytterligare begreppsförvirring.

Proaktivt och inte reaktivt

Utredningen föreslår att Sverige kan vara mer proaktiv inom EU, exempelvis genom att ta fram underlag kring prispremie respektive kvotplikt samt inom förestående och kommande ändringar avseende flera producentansvar och revideringen av EU:s avfallsdirektiv. SGU instämmer till fullo med utredningens förslag om att Sverige generellt behöver vara mer proaktiv. SGU vill även lyfta att det i det proaktiva arbetet är väsentligt att inte arbeta i stuprör. Samverkan mellan myndigheter är nödvändigt eftersom det annars kan finnas risk för målkonflikter mellan EU-direktiv i nationell reglering. För att kunna uppnå samtliga mål under den gröna given är det väsentligt att Sveriges inspel till EU beaktar både hållbar industri och miljöskydd.

SGU:s främjandeuppdrag

I utredningen redovisas att SGU har ett tydligt syfte att främja primärutvinning av metaller och mineral och att ingen myndighet har ett motsvarande ansvar för metallåtervinning. Det konstateras att primära råvaruaktörer därför kan komma att gynnas på bekostnad av sekundära råvaruaktörer. Det kan t.ex. handla om att insatser som värnar om att gruvindustrins skattetryck ska hållas nere i syfte att bevara industrins konkurrenskraft inte beaktar hur återvinningsindustrin påverkas.

SGU ställer sig frågande till redovisningen av SGU:s främjandeuppdrag. Enligt myndighetens instruktion ska Sveriges geologiska undersökning ”verka för att skapa goda förutsättningar för ett hållbart nyttjande av landets mineralresurser och för att främja hållbar tillväxt och företagande inom sektorn. I uppgiften ingår bland annat att marknadsföra Sverige som prospekteringsland och tillhandahålla vägledning och prospekteringsinformation till företag som planerar att prospektera i Sverige”. SGU anser att det behöver förtydligas hur ovanstående missgynnar sekundära råvaruaktörer.

I detta sammanhang vill vi även påtala att SGU, tillsammans med Naturvårdsverket, hade mellan år 2021 och 2023 ett regeringsuppdrag om möjligheterna till hållbar utvinning av mineral och metaller från sekundära resurser (N2021/01038). Uppdraget bestod exempelvis av provtagning och undersökning av befintligt gruvavfall på olika platser, framtagande av klassificeringsmetoder för gruvavfall, bedömning av och förslag till ändringar i nuvarande lagstiftning, överblick av resursflöden och spårbarhet gällande kritiska metaller och mineral. Vidare finns på SGU:s webbplats exempelvis kartvisaren Malm och mineral som visar var det finns gruvavfall från gråberg och anrikningssand i Sverige.

Avsaknad av styrmedel för vattenanvändning

Samhällets vattenanvändning och återanvändning av vatten har en betydande miljö- och klimatpåverkan. SGU anser att vatten är en viktig resurs som borde vara inkluderat bland de prioriterade områdena som ska utredas vidare. I utredningen står att kommittén inte har gjort någon djupare analys av styrmedel för att minska livsmedelskonsumtionens miljö- och klimatpåverkan. SGU vill här påtala att vattenanvändning inbegriper mer än bara dricksvatten. SGU anser att vatten borde ha ingått som en resurs under samtliga produktgrupper, framför allt eftersom tillgång till vatten ofta är en förutsättning för många verksamheter. SGU delar inte uppfattningen i avsnitt 3.3.4 att regnvatten är en resurs som inte kan utarmas. De senaste årens torka och vattenbrist, samt beräknade framtida klimatscenarier, visar att det inom flera områden i Sverige kan förväntas råda vattenbrist i perioder med låga nederbörds mängder i större utsträckning än idag.

SGU anser att behovet av ekonomiska (och andra) styrmedel för en mer cirkulär ekonomi avseende vattenfrågor bör inkluderas i det fortsatta arbetet avseende samtliga föreslagna utredningar. Exempelvis kan nedanstående områden ingå i en analys av styrmedel:

- Vattenanvändning av yt- och grundvatten inom industrin, lantbruk och för dricksvattenproduktion, inklusive potential att återanvända vatten
- vattenbehov och vattentillgång utifrån nuvarande förhållanden och i ett framtida klimat
- vattenbehov utifrån geopolitiska läget och beredskapsperspektivet, både långsiktigt och kortsiktigt, nationellt och lokalt
- hur cirkulär ekonomi för vatten kan bidra till en hållbar och rättvis vattenanvändning.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Anette Madsen.

I den slutliga handläggningen av ärendet har även ledningsstabschefen Göran Risberg, hållbarhetsstrategen Olof Taromi Sandström, juristen Caterina Carreman, samhällsekonomen Carolina Liljenstolpe och statsgeologen Carola Lindeberg deltagit. Utredaren Peter Åkerhammar har varit föredragande i ärendet.

Anette Madsen

Peter Åkerhammar