

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Dnr Fi2017/04821/S2

Malmö den 28 april 2018

REMISSVAR: Remiss betänkandet Skatt på kadmium i vissa produkter och kemiska växtskyddsmedel

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadör, katalysator och garant för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, cirka 150 tillverkare, konsulter och entreprenörer aktiva inom avfallshantering.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Avfall Sverige stödjer avfallshierarkin som princip och däribland materialåtervinning av avfall inklusive biologisk återvinning. Vid tillämpning av EU:s avfallshierarki bör biologisk återvinning av matavfall där biogödsel produceras vid sidan av biogas anses utgöra materialåtervinning.¹

2. Sammanfattning

- Avfall Sverige välkomnar att utredningen inte föreslår någon skatt för kadmium i stall- och biogödsel och den grund som anges för detta, det vill säga att användningen av dessa produkter inte innebär något nyttillskott av kadmium till livsmedelsproduktionskedjan.

¹ J fr Ds 2009:37 Nya avfallsregler s. 126.

- Återföring av växtnäring genom biogödsel innebär att kretsloppet mellan stad och land sluts, vilket är grunden i en cirkulär ekonomi.
- Innehållet av kadmium i biogödsel beror helt och hållet på hur mycket kadmium som de rötade råvarorna (dvs i huvudsak matavfall, avfall från livsmedelsindustri, slakteriavfall och stallgödsel) innehåller.
- Skatt på kadmiuminnehållet i biogödsel skulle riskera att leda till minskad produktion av både biogas (förnybar energi) och biogödsel (cirkulerad växtnäring), vilket skulle ha negativ inverkan på flera miljömål samt även regeringens livsmedelsstrategi.
- Biogas är ett viktigt förnybart drivmedel i transportsektorn medan biogödsel har potential att bli ett betydelsefullt kvävegödselmedel för det ekologiska jordbruket då det redan idag kan godkännas för eko-odling.
- Problemet med spridning av kadmium måste lösas uppströms. Biogödsel kan aldrig bli renare än de ingående råvarorna, som är substrat från foder- och/eller livsmedelskedjan. Enbart genom att ställa krav på kadmiuminnehållet i livsmedel och foder så kan biogödselns kvalitet, med avseende på kadmium, förbättras.

3. Bakgrund

Kommunernas arbete med avfallshantering baseras på den avfallshierarki som fastslagits av EU. Redan 2003 kom de första målen gällande matavfallsinsamling och sedan år 2012 gäller ett etappmål som fastslagits av regeringen. Etappmålet innebär att senast år 2018 ska 50 procent av matavfallet från hushåll, storkök, butiker och restauranger sorteras ut och behandlas biologiskt så att växtnäringen kan tas tillvara. Minst 40 procent av matavfallet ska behandlas på ett sådant sätt att även energin kan tas tillvara. Det är bara genom rötning som både växtnäring och energi kan tas tillvara eftersom det vid kompostering bara är växtnäringen som återvinns. Med andra ord så styr etappmålet mot att källsorterat matavfall ska rötas så att biogödsel (växtnäring) och biogas (energi) kan tillvaratas.

Med stöd av avfallshierarkin och det beslutade etappmålet har i dagsläget fler än 200 av Sveriges 290 kommuner infört separat utsortering av matavfall som sedan behandlas (rötas) i en biogasanläggning. I stort sett all biogödsel (växtnäringen) som produceras återförs till jordbruket som ett kvalitetscertifierat organiskt gödselmedel, och i flera fall även som ekologiskt godkänt gödselmedel. Efterfrågan på gödselmedel som kan användas inom ekologisk odling är mycket stor och biogödsel passar därför mycket väl in i svensk livsmedelsstrategi. Återföring av växtnäring genom biogödsel innebär att kretsloppet mellan stad och land sluts, vilket är grunden i en cirkulär ekonomi. I dagsläget får biogasanläggningarna betalt för biogasen, medan biogödsel i bästa fall är ett nollsummespel. Vissa anläggningar får till och med bekosta transport av biogödsel till lantbrukaren (det vill säga betala för att avyttra biogödseln). Biogödsel är ett fullgott gödselmedel, varför branschen jobbar hårt på att höja statusen för biogödsel som produkt.

3.1 Produktion av biogödsel

Biogödsel definieras som:

Gödselmedel som bildas efter rötning av organiskt material från livsmedels- och/eller foderkedjan, t ex rena källsorterade avfallsslag, stallgödsel, grödor, skörderester, samt rena fraktioner från dels vattenbruk, dels skördade örtartade växter från naturvårdande insatser.

Matavfall och annat organiskt avfall och restprodukter rötas i så kallade samrötningsanläggningar. Det är bara rötrest från samrötningsanläggningar och gårdsanläggningar som får benämnas som biogödsel. Observera att inte alla samrötningsanläggningar rötar matavfall och att inget substrat från VA-sidan (till exempel avloppsslam) är tillåtet att rötas i samrötningsanläggningar. Samrötningsanläggningar som producerar biogödsel har möjlighet att kvalitetscertifiera sin biogödsel, mer om detta nedan.

3.2 Certifierad återvinning – system för kvalitetssäkring av biogödsel

Det finns idag möjlighet för biogasanläggningar att certifiera sin biogödsel enligt ett kvalitetssystem som heter Certifierad återvinning – certifieringsregler för biogödsel SPCR 120. Certifieringssystemet startade år 1999. Certifieringssystemet innebär att kvaliteten på biogödseln säkras och att anläggningarna revideras av extern revisor.

I certifieringssystemet synar man hela kedjan från substrat till slutprodukt, så att en certifierad biogödsel uppfyller högt ställda krav på bland annat smittskydd, ursprung och lågt metallinnehåll. Kvalitetskraven i certifieringssystemet är fastlagda av en styrgrupp som är brett sammansatt med representanter från olika delar av jordbruks-, livsmedels- och avfallsbranschen. Regelbundna kontroller säkerställer att biogödseln fortlöpande uppfyller kraven i certifieringsreglerna. Kontrollerna utgörs dels av tillverkarens egenkontroller och dels övervakande kontroller utförda av certifieringsorganet.

3.3 Möjlighet för anläggningen att påverka kadmiuminnehållet i biogödseln

Anläggningar som producerar certifierad biogödsel är ålagda att utföra andrapartsrevision av sina råvaruleverantörer i syfte att säkerställa kvaliteten på de råvaror man tar emot. Detta sker genom besök, dialog och dokumentkontroll. Innan en anläggning tar in en ny råvara så kontrollerar man kvaliteten genom analys. Det finns också möjlighet att beräkna kvaliteten på sin biogödsel genom beräkningsverktyg (Avfall Sveriges rapport *B2012:02 Verktyg för att säkerställa lågt kadmiuminnehåll i biogödsel* med tillhörande Excel-verktyg för beräkning av Cd-innehåll).

Avfall Sverige har även, i dialog med Svenskt Sigill, tagit fram ett verktyg för Cd-balans som utgår från innehållet av kadmium i biogödseln och den aktuella växtföljden. Innehållet av kadmium i biogödsel beror helt och hållet på hur mycket kadmium som de rötade råvarorna (det vill säga i huvudsak matavfall, avfall från livsmedelsindustri, slakteriavfall och stallgödsel) innehåller. Det sker ingen "rening" av

metaller i rötningsprocessen utan alla de växtnäringsämnen och föroreningar (metaller) som finns i inkommande råvara återfinns även i biogödseln. Avfall Sverige känner inte heller till någon teknik idag där man kan rena bort kadmium från den färdiga biogödseln. Om biogödseln anses innehålla för mycket kadmium så är alternativet att förbränna det, vilket inte kan ske utan att först avvattna biogödseln eftersom den innehåller i genomsnitt cirka 95 procent vatten. Tekniken för detta är dock dyr och inte helt okomplicerad. Dessutom blir det inget kretslopp av växtnäring, vilket är målet med biologisk återvinning, om biogödseln ska förbrännas.

Matavfall är den råvara som innehåller mest kadmium och för att komma till rätta med detta så krävs krav uppströms på kadmiuminnehåll i maten vi äter.

3.4 Avfall Sveriges bedömning av konsekvenserna av en skatt på kadmiuminnehållet i biogödsel

Skatt på kadmiuminnehållet i biogödsel skulle riskera att leda till minskad produktion av både biogas (förnybar energi) och biogödsel (cirkulerad växtnäring), vilket skulle ha negativ inverkan på flera miljömål samt även regeringens livsmedelsstrategi. Biogas är ett viktigt förnybart drivmedel i transportsektorn medan biogödsel har potential att bli ett betydelsefullt kvävegödselmedel för det ekologiska jordbruket då det redan idag kan godkännas för eko-odling.

4. Generella kommentarer

Avfall Sverige välkomnar att utredningen inte föreslår någon skatt för kadmium biogödsel och den grund som anges för detta, det vill säga att användningen av dessa produkter inte innebär något nytillskott av kadmium till livsmedelsproduktionskedjan.

Nu föreslås det inte någon skatt, vilket alltså välkomnas av Avfall Sverige. Som ytterligare argument till varför en skatt på kadmium i biogödsel inte är lämplig har Avfall Sverige i skrivelser till utredningen bland annat framför följande:

Grundtanken med en skatt är att få marknadskrafterna att driva fram efterfrågan på gödselmedel med lågt innehåll av kadmium och därmed en låg beskattning på dessa gödselmedel. Användning inom jordbruket av biogödsel har en svag marknadsmässig drivkraft eftersom få biogasanläggningar idag lyckas att sälja sin produkt med vinst. Detta leder till att en eventuell skatt på kadmiuminnehållet inte kommer att leda till efterfrågan på produkter med lägre kadmiuminnehåll eller lägre pris. Det kommer inte heller att leda till åtgärder som minskar kadmiuminnehållet eftersom huvudmännen redan idag behöver subventionera återföringen till jordbruksmark.

Om en skatt skulle sättas väldigt högt per kilo kadmium skulle detta leda till att biogasanläggningar som behandlar avfall istället väljer att avveckla verksamheten till förmån för behandling i en förbränningsanläggning. Idag är nämligen biogasanläggningarnas ekonomi mycket ansträngd och visar i flera fall negativt resultat. Ytterligare fördyring riskerar därmed att tvinga fram en ny strategi för behandling av

organiskt avfall. En sådan utveckling (mot förbränning) innebär att nationella miljö kvalitetsmål inte kommer att kunna nås. Miljömålen handlar bland annat om biologisk behandling av matavfall genom rötning och återföring av växtnäring till jordbruksmark samt utfasning av fossila fordonsbränslen till förmån för förnyelsebara drivmedel.

Regeringens livsmedelsstrategi innehåller mål om ekologisk produktion och jordbruksareal. Dessa mål förutsätter att det finns tillgång till eko-godkända kvävegödselmedel. Biogödsel är ett sådant gödselmedel som redan idag kan godkännas för eko-produktion och som därmed, med kort ledtid, finns tillgängligt. En hög skattesats befaras leda till ökad styrning av organiskt avfall till förbränningsanläggningar och därmed försvinner möjligheterna för eko-jordbruket att nyttja detta kvävegödselmedel. För biogödsel finns inga kända externa källor till kadmium, utan det kadmium som finns i biogödselns förekommer uteslutande i de råvaror som behandlas/rötas. Det finns en tendens att anläggningar som behandlar en hög andel källsorterat matavfall från hushållen har högre innehåll av kadmium än anläggningar utan detta substrat. Orsaken till detta är kadmiuminnehållet i våra livsmedel. Det finns inget som tyder på felsortering av annat avfall som innehåller kadmium till hushållens källsorterade matavfall. Den åtgärd som återstår för en biogasanläggning för att kunna sänka kadmiuminnehållet, och därmed minska sin skatt, är att inte behandla matavfall i en biogasanläggning. Därmed förloras biogasproduktion (förnybart fordonsbränsle) och gödselmedel till jordbruket samtidigt som flera miljömål inte uppfylls, se ovan.

Problemet med spridning av kadmium måste lösas uppströms. Biogödsel kan aldrig bli renare än de ingående råvarorna, som är substrat från foder- och/eller livsmedelskedjan. Enbart genom att ställa krav på kadmiuminnehållet i livsmedel och foder så kan biogödselns kvalitet, med avseende på kadmium, förbättras.

4.1 Konsekvenser

En skatt på kadmium i biogödsel skulle medföra en kostnad för anläggningarna som de skulle ha svårt att överföra på sina råvaruleverantörer. Till följd av att anläggningarna bara får lite eller inget betalt för sin biogödsel så kommer det också vara svårt att överföra kostnaden till kunderna (lantbrukarna). Avfall Sveriges bedömning är att anläggningarna istället skulle behöva tacka nej till de substraten med högst innehåll av kadmium, det vill säga matavfallet, vilket skulle leda till att matavfallet förbrändes i strid med gällande etappmål och avfallshierarki. Mindre återföring av växtnäring från matavfall kommer att innebära ökat behov av växtnäring från mineralgödsel. Eftersom mineralgödsel enbart innebär nytillförsel av kadmium (ingen cirkulering som i fallet med biogödsel från matavfall), så blir det på det hela taget en ökning av nytillskottet av kadmium till svensk åkermark.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår rådgivare Caroline Steinwig, caroline.steinwig@avfallsverige.se, telefon 040-35 66 00.

Med vänliga hälsningar,
Avfall Sverige

Claes Thunblad
Ordförande

Weine Wiqvist
VD