

Miljö- och energidepartementet
Klimatenheten
103 33 Stockholm

Dnr M2015/03246/Kl

Malmö den 28 december 2015

REMISSVAR: Förslag till översyn av EU:s handelssystem för perioden 2021-2030

Avfall Sverige är expertorganisationen inom avfallshantering och återvinning. Föreningen har funnits sedan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sverige företräder kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag. Deras kunder utgör Sveriges befolkning och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I föreningen ingår, som associerade medlemmar, ett hundratal tillverkare, konsulter och entreprenörer aktiva inom avfallshantering.

Avfall Sverige arbetar enligt avfallshierarkin och verkar för att förebygga att avfall uppstår och att mer återanvänds samt för att återvinna det avfall som ändå uppstår.

Generella kommentarer

Avfall Sveriges remissvar är avgränsat till områden som berör fortsatt inkludering av avfallsförbränningsanläggningar (förbränning av kommunalt avfall) i utsläppshandeln enligt Sveriges egen tolkning av bilaga I till handelsdirektivet (direktiv 2003/87/EG).

Vad gäller avsaknad av miljömässiga eller andra sakskalet till att låta handelssystemet fortsatt omfatta avfallsförbränningsanläggningar, samt konkurrensskalet till att exkludera förbränning av kommunalt avfall från utsläppshandeln, hänvisar vi till Avfall Sveriges och Svensk Fjärrvärmes remissvar till remissen "Promemoria – ändringar i lagstiftningen om handel med utsläppsrätter rörande bl.a. frågor om kontoföring och avgifter" (Dnr 2013/1784/R)¹

Sammanfattning

Av 31 stater inom EU-ETS, är Sverige och Danmark, i enlighet med regeringens uppfattning, de enda medlemsstater som är förmögna att tolka handelsdirektivet (direktiv 2003/87/EG) korrekt. Avfall Sverige menar att Sverige tolkar bilaga I till handelsdirektivet

¹ <http://www.avfallsverige.se/fileadmin/uploads/Arbete/Remissvar/AvfallSverige_SvenskFj.pdf>, se s. 6-8.

(direktiv 2003/87/EG) fel när man fortsatt väljer att inkludera förbränning av kommunalt avfall. Inkluderingen kom till genom en felaktig tolkning av Gävledomen (dom den 11 september 2008, i mål C-251/07) och definitionen av samförbränningsanläggning. Nu är rättsläget gällande samförbrännings- och avfallsförbränningsanläggning återställt genom förordningen (2013:253) om förbränning av avfall. Trots detta inkluderas fortsatt förbränning av kommunalt avfall genom att Sverige infört en helt egen definition (*avfallsenergianläggning*) i den svenska förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter genom ändringsförordningen 2015:544.

Med den egna svenska tolkningen av bilaga I till handelsdirektivet (2003/87/EG) kringgår dessutom Sverige artikel 24 i samma direktiv. Sverige har inte begärt godkännande av Europeiska kommissionen om att utöka systemet med svenska verksamheter som undantas enligt bilaga I till handelsdirektivet (2003/87/EG). Detta eftersom Sverige anser att den svenska tolkningen är korrekt och Sverige tycks därmed mena att alla övriga medlemsstater inte är kapabla att tolka bilaga I till handelsdirektivet (direktiv 2003/87/EG).

Rättsläget i Sverige behöver återställas och få samma innebörd som inom EU i stort. Europeiska kommissionen menar fortsatt att förbränning av kommunalt avfall inte ska ingå i utsläppshandeln (se [bilaga 1](#) till detta remissvar).

Introduktion av svensk definition ("Avfallsenergianläggning") och fortsatt egen tolkning av utsläppshandelsdirektivet

Det är mycket olyckligt att regeringen i förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter genom ändringsförordningen 2015:544 har valt att reglera en egen definition, *avfallsenergianläggning*, vilken ej återfinns i handelsdirektivet (direktiv 2003/87/EG). Detta i syfte att fortsatt inkludera avfallsförbränningsanläggningar (enligt definition i 6 § förordningen (2013:253) om förbränning av avfall), trots att handelsdirektivet (direktiv 2003/87/EG) explicit undantar förbränning av kommunalt avfall enligt bilaga I.

Avfall Sverige angav den 22 september 2014 i remissvar² till "Promemoria – ändringar i lagstiftningen om handel med utsläppsrätter rörande bl.a. frågor om kontoföring och avgifter" (Dnr 2013/1784/R) angående Sveriges – enligt Avfall Sveriges mening - feltolkning av Europeiska kommissionens vägledning³ beträffande tolkning av bilaga I till handelsdirektivet (direktiv 2003/87/EG) följande:

"Syftet med vägledningen är att avgränsa handelsdirektivets tillämpningsområde på ett sätt som optimerar handelssystemets effektivitet. Därför har det ansetts vara viktigt att få med anläggningar som i och för sig kan använda avfall som bränsle men som även använder andra bränslen, t.ex. fossila bränslen (riktiga samförbränningsanläggningar).

² <http://www.avfallsverige.se/fileadmin/uploads/Arbete/Remissvar/AvfallSverige_SvenskFj.pdf>

³ Guidande on Interpretation of Annex I of the EU ETS Directive (exkl. aviation activities), den 18 mars 2010.

Handelssystemet kan i sådana fall styra mot användning av en mindre andel fossila bränslen i sådana anläggningar. (...) Kommissionen anger ett antal överväganden som kan vara vägledande när man bestämmer om anläggning ska betraktas en avfalls- eller samförbränningsanläggning. Vissa gäller miljö tillståndets ordalydelse och kan närmast betraktas som ett slags förenklingsregler medan andra, mer substantiella rekommendationer, gäller anläggningens användning och egenskaper. När det gäller den sistnämnda kategorin anges att anläggningar som förbränner avfall och är belägna inom ett industriområde normalt klassificeras som samförbränningsanläggningar eftersom huvudsyftet med förbränningen är att förse industriproduktionen med energi. Det anges att detta faktum ofta stöds av att avfallet kan ersättas med enheter som förbränner konventionellt bränsle. (...)

Syftet med att tolka bilaga I till handelsdirektivet så att samförbränningsanläggningar omfattas har alltså varit att fånga in anläggningar som förbränner avfall men levererar ånga eller värme till industrin. (...) Om man fokuserar på vad kommissionen har haft för avsikt att åstadkomma med sin vägledning snarare än ingående tolkningar av avfallsförbränningsdirektivets definitioner, blir kommissionens vägledning förenlig med direktivets ordalydelse och vägledningen framstår då som både logisk och ändamålsenlig. Den blir också förenlig med tidigare ställningstaganden mot att inkludera avfallsförbränningsanläggningar i handelssystemet.⁴

Syftet med handelsdirektivet är att göra det möjligt för berörda verksamhetsutövare att reducera utsläppen av växthusgaser så kostnadseffektivt som möjligt. Om samförbränningsanläggningar inom industrin skulle exkluderas från systemet, riskerar man att gå miste om en betydande potential för utsläppsreduktion. Detta gäller särskilt i de fall där avfall används som komplement till fossila bränslen. Det är något som kommissionen särskilt uppmärksammar genom att hänvisa till möjligheten att ersätta avfallsbränsle med annat bränsle. Det är detta vägledningen handlar om. Vägledningen handlar inte om gränsdragningen mellan avfalls- och samförbränningsanläggningar enligt tidigare avfallsförbränningsdirektivet (direktiv 2000/76/EG) (...)” och nuvarande industriutsläppsdirektivet (direktiv 2010/75/EU).

Faktum är att Europeiska kommissionens vägledning till tolkning av bilaga I till handelsdirektivet (direktiv 2001/87/EG) inte ens nämner Gävledomen (dom den 11 september 2008, mål C-251/07, EU-domstolen). Detta har sin logiska förklaring i att Gävledomen inte alls handlade om verksamhets kategorier enligt bilaga I till utsläppshandelsdirektivet (2003/87/EG), utan om fortsatt styrning mot en hög grad av energiåtervinning vid förbränning av avfall i tidigare avfallsförbränningsdirektivet (direktiv 2000/76/EG) och nuvarande industriutsläppsdirektivet (direktiv 2010/75/EU), något som dessutom svenska avfallsförbränningsanläggningar är bäst i världen på.

⁴ Se EU-kommissionens utredning ”Inclusion of additional activities and gases into the EU-emissions trading scheme”, oktober 2006 <http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/docs/ecofys_review_en.pdf>.

Avfall Sverige skrev redan i det ovan nämnda remissvaret från den 22 september 2014:
"I andra medlemsstater tycks man med andra ord ha utgått ifrån handelsdirektivets ordalydelse i stället för att som i den remitterade promemorian övertolka kommissionens vägledning beträffande bilaga I till handelsdirektivet. EFTA:s övervakningsorgan har till och med uttryckligen tagit ställning mot en tolkning av handelsdirektivet som motsvarar den som departementspromemorian ger uttryck för."

Kommissionen fortsatt tydlig med att förbränning av kommunalt avfall ej inbegrips i utsläppshandeln

I maj 2015 skickade CEWEP (Confederation of European Waste-to-Energy Plants), genom verkställande direktör Dr. Ella Stengler, en fråga till Europakommissionen om det fortsatt är Kommissionens mening att exkludera "waste-to-energy plants" i utsläppshandelsystemet inför nästa handelsperiod. Den 8 juli 2015 svarade kommissionär Arias Canate genom Peter Zapfel (DG Climate Action, Unit B1 – Implementation of ETS):

"(...) I can reassure you that the Commission has currently no intention to change the scope of the EU ETS Directive with regard to installations for the incineration of hazardous or municipal waste." (se [bilaga 1](#) till detta remissvar remissvar).

Det här ovan nämnda svaret från Europeiska kommissionen ger det direkta svaret att den svenska tolkningen av bilaga I till handelsdirektivet (direktiv 2003/87/EG) skiljer sig från kommissionens tolkning av direktivets omfattning.

Sverige fortsätter att kringgå artikel 24 i handelsdirektivet (2003/87/EG)

Stater inom handelssystemet har sedan år 2008 i enlighet med artikel 24 i handelsdirektivet (direktiv 2003/87/EG) möjlighet att utöka omfattningen av systemet genom att inkludera verksamheter och gaser undantagna i bilaga I till samma direktiv förutsatt att:

"(...) kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 23.2 godkänner att sådan verksamhet, sådana anläggningar och växthusgaser inbegrips, med beaktande av alla relevanta kriterier, särskilt konsekvenserna för den inre marknaden, möjliga snedvridningar av konkurrensen, systemets miljömässiga integritet och det planerade övervaknings- och rapporteringssystemets tillförlitlighet."
(direktiv 2003/87/EG, artikel 24)

Sverige har inte begärt godkännande från Europakommissionen i enlighet med artikel 24 i handelsdirektivet (direktiv 2003/87/EG) eftersom Sverige har tolkat bilaga I till samma direktiv så att förbränning av kommunalt avfall inbegrips i omfattningen av utsläppshandelsystemet. Sverige är ensamt utav 31 stater att tolka omfattningen på det viset.

Det är tydligt med utgångspunkt i Europakommissionens eget svar ([bilaga 1](#)) och enligt utsläppshandelns syfte, att förbränning av kommunalt avfall ska undantas. Sålunda kringgår Sverige artikel 24 till handelsdirektivet (direktiv 2003/87/EG).

Slutsats

Avfall Sverige menar att om Sverige fortsatt önskar inkludera förbränning av kommunalt avfall i handelssystemet, trots fördyring utan klimatnytta, så bör Sverige genomföra en regelrätt opt-in (unilateralt införande av ytterligare verksamheter) i enlighet med artikel 24 i handelsdirektivet (direktiv 2003/87/EG). Men eftersom det saknas miljönytta och önskad styrning mot mindre andel fossila bränslen, bör förbränning av kommunalt avfall enligt Avfall Sveriges mening inte omfattas av utsläppshandelssystemet.

Avfall Sverige konstaterar att det med god marginal inför kommande handelsperiod nu är tillfälle att återställa rättsläget till vad som allmänt ansågs gälla innan EU-domstolen meddelade dom beträffande Gävle Kraftvärme. Det var endast i Sverige som avgörandet i Europadomstolen resulterade i att avfallsförbränningsanläggningar kom att inkluderas i handelssystemet. Det faktum att svenska anläggningar är bäst i världen på att återvinna energi ur det avfall som ej kunnat materialåtervinnas, ska inte ses som anledning att inkludera dessa anläggningar i utsläppshandelssystemet. Slutsatsen är att Sverige bör avveckla de egentillverkade definitioner och regelverk som skapats endast med syfte att tvinga in avfallsförbränning i utsläppshandeln.



För fortsatta kontakter i dess frågor hänvisar vi till vår rådgivare Jakob Sahlén, jakob.sahlen@avfallsverige.se telefon 040-35 66 00.

Med vänliga hälsningar,
Avfall Sverige

Claes Thunblad
Ordförande

Weine Wiqvist
VD

Bilaga 1

Från: **Ella Stengler** ella.stengler@cewep.eu  
Ämne: FW: EU ETS Directive
Datum: 8 juli 2015 18:02
Till:



[To CEWEP members:](#)

Dear all,

Some good news for your information.

BR

Ella Stengler

From: Solveig.STREICH@ec.europa.eu [mailto:Solveig.STREICH@ec.europa.eu] **On Behalf Of**
Peter.Zapfel@ec.europa.eu
Sent: Mittwoch, 8. Juli 2015 11:18
To: ella.stengler@cewep.eu
Subject: EU ETS Directive

Dear Ms Stengler,

Thank you very much for your letter of May 2015 addressed to Commissioner Arias Cañete who has asked me to reply on his behalf. In your letter you make the point for keeping waste-to-energy plants out of the EU ETS

I can reassure you that the Commission has currently no intention to change the scope of the EU ETS Directive with regard to installations for the incineration of hazardous or municipal waste.

Yours sincerely,

Peter Zapfel



European Commission
DG Climate Action
Unit B1 - Implementation of ETS
Office: +322 29 59195
BU-24, 2/84
B-1049 Brussels/Belgium
peter.zapfel@ec.europa.eu