

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Ert dnr M2021/01389
Vårt dnr R-2021-39

Malmö den 29 september 2021

REMISSVAR: Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen samt om ändring av beslut (EU) 2015/1814 och förordning (EU) 2015/757

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 Sveriges årsmöte har fastställt ett antal ståndpunkter som är vägledande för ställningstaganden och åtgärder för att utveckla avfallshanteringen och kommunernas roller.
- Avfall Sveriges stödjer avfallshierarkin som princip och anser också att det är viktigt att motverka nedskräpning och dumpning. Vidare anser Avfall Sverige att avfall som en gång har bortskaffats kan återvinnas, till exempel genom så kallad landfill mining, om det sker på ett ur miljösynpunkt acceptabelt sätt.

- Avfall Sverige anser att avfallshanteringen är en väsentlig del av samhällets infrastruktur och att avfallshanteringen ska ge en god och behovsanpassad service till medborgare och verksamheter. Avfall Sverige anser att producenterna har ansvar för utformning av alla de produkter som sätts på marknaden och att avfallshierarkin följs. Förorenarens betalningsansvar och principen om producentansvar är också centrala aspekter som ska fullföljas.
- Avfall Sverige anser att frågor om avfallshantering ska integreras tidigt i planarbetet och att kommunernas avfallsplaner är en självklar del i den fysiska planeringen. Avfallsanläggningar ska lokaliseras, utformas och drivas så att människors hälsa och miljön skyddas på både kort och lång sikt.
- Teknikutveckling och bättre miljöprestanda hos avfallsanläggningar är viktigt för att minimera miljöpåverkan och öka återvinningen av energi och material.
- I relation till frågan om utsläppsrätter för växthusgaser ska det nämnas att Avfall Sverige har antagit ståndpunkter om fossilfri energiåtervinning¹. De innebär mål om att halvera utsläpp av växthusgaser från våra medlemmars förbränningsanläggningar till 2030, och att nå nära netto nollutsläpp år 2045.
- Detta kräver att en rad olika åtgärder² sätts in vid och i anslutning till våra anläggningar, men också att samhället tar sitt ansvar och minimerar avfall av fossilt ursprung.
- Avfall Sverige konstaterar att den pålaga som det innebär för svenska energiåtervinningsanläggningar att innefattas i EU-ETS i jämförelse med att energiåtervinningsanläggningar i andra EU-länder inte gör det försvårar förutsättningarna för kommunerna att bedriva en kostnadseffektiv avfallshantering, som bidrar till den samlade miljö- och samhällsnyttan för avfallshanteringen avseende sådant avfall som inte kan hanteras på något annat lämpligt sätt än energiåtervinning i enlighet med avfallshierarkin.

2. Sammanfattning

- Remissvaret avser frågan om energiåtervinningsanläggningarnas status i EU-ETS. Avfall Sverige menar att *systemet måste harmoniseras så att antingen alla europeiska anläggningar för energiåtervinning av kommunalt avfall omfattas av systemet, eller på det sättet att inga anläggningar för energiåtervinning av kommunalt avfall omfattas av systemet.*
- Priset på utsläppsrätter har ökat kraftigt under året. Detta sätter energiåtervinningsanläggningar i ett svårt läge, då de har begränsade möjligheter att byta bränsle. Detta på grund av att de är byggda för att behandla avfall som inte kan

¹https://www.avfallsverige.se/fileadmin/user_upload/1_om_oss/Staandpunkter_energiatervinning.pdf

² Se rapport AVS 2021:09 – *Backcasting – hur når Sverige fossilfri energiåtervinning från avfallsförbränning.*

eller bör materialåtervinnas, och som inte får deponeras. Det är också högst osäkert om de ökade kostnaderna kan föras vidare till avfalls- och energikunder.

- Utöver ovanstående har Avfall Sverige inga synpunkter på direktivändringarna i sig.

3. Generella kommentarer

Energiåtervinningsanläggningar som behandlar farligt eller kommunalt avfall omfattas enligt bilaga 1 i handelsdirektivet (2003/87/EG) inte av EU-ETS. Sverige har (i likhet med Danmark och Litauen) valt att ändå låta landets energiåtervinningsanläggningar omfattas av systemet, på grund av att man tolkar handelsdirektivet annorlunda än de flesta andra medlemsstater³. Detta har accepterats av EU-kommissionen.

Fit for 55-paketet innebär att EU-ETS utvidgas till att omfatta fler sektorer. I debatten som föregick paketet och i förhandlingarna, var frågan om energiåtervinningens status aktuell. I det paket som presenterades valde dock EU-kommissionen att inte ändra på ovan nämnda avsnitt av handelsdirektivets bilaga 1. I praktiken innebär det att läget är oförändrat. För våra medlemmar är detta det sämsta av alla möjliga alternativ.

Precis efter nyår år 2021 kostade en utsläppsrätt cirka 25 Euro per ton CO₂e. Sedan dess har priset mer än dubblats, vilket gör att en utsläppsrätt idag kostar ca 60 Euro per ton CO₂e. De ändringar som föreslås i direktiven har till avsikt att skapa en ytterligare prishöjning, och de ser ut att ha effekt. Tidigare prognoser som Avfall Sverige tagit del av har talat om prisnivåer på 50 Euro per ton CO₂e år 2025 och 90 Euro per ton CO₂e år 2030. Den tidigare nivån är redan passerad, och det verkar troligt att även den senare kommer att passeras långt tidigare än år 2030. Från att ha varit en acceptabel kostnad under tidigt 2010-tal, har kostnaderna ökat så snabbt att de hotar att slå ut svensk energiåtervinning innan anläggningarna har hunnit komma tillrätta med sina fossila utsläpp.

Energiåtervinning är en typ av avfallsbehandling, som fungerar som ett komplement till materialåtervinning. När restavfall efter källsortering eller sorteringsrester från materialåtervinning tas emot för behandling betalas en mottagningsavgift av den kommun eller verksamhet som genererat avfallet. Mottagningsavgiften ska täcka direkta driftkostnader, samt de höga kapital- och underhållskostnader som energiåtervinningsanläggningar har. För kommunalt avfall uppgick mottagningsavgiften till i medel 550 kronor per ton avfall år 2020. Ett utsläppsrättspris som ökar från 25 Euro per ton till 60 Euro per ton CO₂e på ett halvår innebär att priset på behandling av avfall som restavfall eller verksamhetsavfall skulle behöva höjas drastiskt. Det är långt ifrån säkert att detta kommer att vara möjligt. Kommunerna står redan inför betydande höjningar av de kommunala avfallsavgifterna, bland annat kopplade till ett vid årsskiftet

³ Hur Sverige tolkat handelsdirektivet finns beskrivet i Naturvårdsverkets PM (NV-00052-20) *Analys av avfallsenergianläggningar som en del av EU-ETS*.

upphävt producentansvar för returpapper och krav utifrån reviderade avfallsdirektiv och reglering i relation till detta såsom ett utvidgat kommunalt ansvar för bygg- och rivningsavfall från icke yrkesmässig verksamhet. Kraftigt ökade kostnader för behandling av restavfall kommer att behöva läggas ovanpå dessa höjningar. Frågan är hur snabba höjningar av avfallsavgifterna som kommer att accepteras av allmänheten och vad som ens är möjligt att få igenom när det gäller avgiftshöjningar i lokalpolitiken.

Avfall Sverige vill peka på att vårt samhälle redan har problem med att verksamhetsavfall lämnas till oseriösa aktörer, som kan erbjuda väsentligt lägre mottagningsavgifter då de inte avser att behandla avfallet alls eller inte behandla det på ett miljö- och hälsomässigt godtagbart sätt. De två grova miljöbrotten som upptäcks under år 2020 visar att risken för allvarliga brott på avfallsområdet är högst påtaglig även i Sverige. Om priset på att behandla verksamhetsavfall hos seriösa aktörer höjs drastiskt på kort tid, finns risken att acceptans och betalningsvilja för detta hos avfallsleverantörerna saknas, och att fler lämnar avfall till oseriösa aktörer.

Uppvärmningsmarknaden är starkt konkurrensutsatt, och möjligheterna att ta ut en ökad kostnad för utsläppsrätter på fjärrvärmepriset är små. Om kostnaden inte kan föras över till kunderna kommer anläggningsägaren att vara tvungen att bära den, vilket kan bli mycket betungande. Redan idag står kostnaden för utsläppsrätter för en betydande del av omsättningen för flera kommunala energibolag.

Andra EU-medlemsländer i Sveriges närhet, som till exempel Tyskland, har inte någon förbränningskatt och har anläggningar som står utanför EU-ETS. Därmed kommer de framöver att kunna sätta lägre mottagningsavgifter än svenska anläggningar. Om mottagningsavgifterna i Sverige börjar avvika markant från nivåerna i andra medlemsländer, finns risken att avfall börjar exporteras från Sverige till anläggningar som har sämre energieffektivitet, då de flesta medlemsländer saknar väl utbyggda fjärrvärmenät.

Idag importeras cirka 1.5 miljoner ton avfall varje år för behandling i svenska energiåtervinningsanläggningar. Svenska anläggningar har tillgänglig kapacitet för att ta emot detta avfall, medan tillräcklig termisk behandlingskapacitet saknas i exportländerna. Ungefär hälften av detta avfall kommer från Storbritannien, och hälften kommer från Norge, och det rör sig främst om olika typer av rester från maskinell sortering av avfall. Om behandlingsavgifterna i Sverige avviker för mycket från vad som är normalt i andra medlemsländer, kan detta avfall komma att gå till annan behandling, antingen energiåtervinning i något annat medlemsland eller deponering i hemlandet. Miljönyttan blir i sådana fall mindre eller uteblir helt. För Sveriges del innebär det att en bransch som förser 780 000 hushåll med el och 1.4 miljoner hushåll med fjärrvärme måste hantera en snabb, stor förändring i förutsättningarna för sin verksamhet. Sådana kan bli mycket kostsamma. Det tar mycket tid och arbete att ställa om värmeförsörjningen i en kommun. Nya anläggningar kan behöva tas i drift, och fungerande anläggningar kanske inte kan användas. Det kan också leda till att konkurrensen hårdnar på den inhemska

avfallsmarknaden. Detta skulle driva ner mottagningsavgifterna för energiåtervinning och göra det ännu svårare att få ekonomi i affären.

Sveriges Energiåtervinnare har som mål att halvera fossila växthusgasutsläpp till år 2030 och reducera dem till nära noll till 2045. En rad åtgärder som kan sättas in vid och i anslutning till energiåtervinningsanläggningar har identifierats och utvärderats i vår rapport ”*Backcasting – hur når Sverige fossilfri energiåtervinning*”. Om CCS-teknik sätts in på ett antal anläggningar finns förutsättningar att skapa en stor kolsänka⁴. Men det måste poängteras att möjligheterna att byta bränsle är starkt begränsade. Kommunerna har ett lagstadgat renhållningsansvar för vissa avfallstyper. Våra medlemmars anläggningar är byggda för att behandla kommunalt restavfall och annat avfall som inte kan eller bör materialåtervinnas, och som inte heller får deponeras. Idag, och sannolikt även år 2030 innehåller det avfallet en andel plast som tas emot som en del av ett blandat avfall.

EU-ETS är ett styrmedel som sätts in i slutet av värdekedjan. Det sätter press på våra medlemmar att hitta sätt att styra bort plastavfall från energiåtervinning, men kan inte påverka vad som sätts på marknaden och till sist blir avfall. Detta är inte heller något våra medlemmar har någon rådighet över. Här är en oroande trend är att plastanvändningen i Sverige ökar⁵, och det är en del av en internationell trend⁶ att fler och fler produkter som innehåller plast sätts på marknaden, ofta med en design som gör dem omöjliga att återvinna. Det är också så att plast som kan sorteras ut ur avfall som går till energiåtervinning inte alltid lämpar sig för materialåtervinning, och att det inte finns efterfrågan på alla typer av återvunna plaster. För att komma till rätta med denna problematik krävs en stor samhällsomställning i design, produktion – och konsumtionsleden, stöttad av juridiska och ekonomiska styrmedel i början av värdekedjan. Detta är förhoppningsvis en utveckling som kan ske på lång sikt, men inget som kan väntas inträffa under de närmaste åren.

Under de närmaste åren finns dock situationen med ett pris på utsläppsrätter som stiger snabbt, men som bara slår mot energiåtervinningsanläggningar i tre medlemsländer. Sverige riskerar att montera ner ett väl fungerande avfallsbehandlingssystem, där energiåtervinning möjliggör en riskminimerad materialåtervinning, till förmån för sämre hantering i andra länder. I ett sådant läge, önskar vi att myndigheter och beslutsfattare ser över om svensk energiåtervinning ska vara inkluderad EU-ETS.

Om det mot bakgrund av det ovanstående ändå bedöms rimligt att svensk energiåtervinning är med i EU-ETS, måste villkoren harmoniseras. Det kan inte fortsätta vara som idag, att några av Europas effektivaste anläggningar är de enda som omfattas av systemet. All energiåtervinning i EU måste i så fall tas med. Sverige bör då verka för en

⁴ <https://www.avfall Sverige.se/kunskapsbanken/rapporter/rapportera/article/backcasting-hur-nar-sverige-fossilfri-energiatervinning-fran-avfallsforbranning/>

⁵ <https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/plast/smed-rapport-2019-kartlaggning-plastavfallsfloden.pdf>

⁶ <https://www.minderoo.org/plastic-waste-makers-index/findings/executive-summary/>

ändring av handelsdirektivet i den riktningen i det fortsatta arbetet med Fit for 55-paketet.

Om det visar sig vara omöjligt att inkludera all energiåtervinning i Europa i EU-ETS, eller om det bedöms vara ett för stort risktagande att fortsätta inkludera en samhällsviktig verksamhet i ett så ostadigt och oförutsägbart system, bör Sverige övergå till att tolka handelsdirektivet som de flesta andra medlemsländer och ansöka om att exkludera våra medlemmars anläggningar ur EU-ETS. Man bör också driva att direktivet ska förtydligas så att det tolkas enhetligt inom hela EU.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår rådgivare för energiåtervinning Klas Svensson, klas.svensson@avfallsverige.se, telefon 040-35 66 16.

Med vänlig hälsning,
Avfall Sverige



Lars Stjernkvist
Ordförande



Tony Clark
Vd