

Politik och kommunikation
Erik Thornström, 08-677 27 08
erik.thornstrom@energiforetagen.se

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

E-post: fi.remissva@regeringskansliet.se

Remiss avseende delar av betänkandet ”Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider beskattas?” (SOU 2017:83)

Energiföretagen Sverige samlar och ger röst åt omkring 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Vårt mål är att utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

Sammanfattning

- Energiföretagen Sverige avstyrker en skatt på avfallsförbränning. Vi delar utredningens slutsats att en skatt på avfallsförbränning inte bör införas då det inte är ett ändamålsenligt styrmedel för att bidra till uppfyllandet av de klimat-, energi- och avfallspolitiska målen.
- Skatteförslaget står inte i överensstämmelse med den blocköverskridande energipolitiska överenskommelsens skrivningar om att ”en konkurrenskraftig fjärrvärmesektor och minskad elanvändning i uppvärmningen är förutsättningar för att klara den förnybara el- och värmeförsörjningen under kalla vinterdagar. Skatteförslaget skulle i praktiken innebära en fiskal konsumtionsskatt på fjärrvärme.
- Skatt på energiåtervinning och andra pålagor, exempelvis via EU:s utsläppshandelssystem EU ETS, har liten – om ens någon – effekt på att styra mot ökad materialåtervinning.
- Vi anser att det saknas en analys av effekterna av en skatteutformning som undantar importerat avfall till förbränning och en närmare analys av definitionen av vilka biobränslen som ska undantas från avfallsförbränningskatten.

Inledning

Energiföretagen Sveriges medlemsföretag berörs i hög grad av förslaget om avfallsförbränningskatt då de allra flesta avfallsförbränningsanläggningar ägs av energibolag. Vi lämnar inledningsvis övergripande synpunkter på utredningen och förslaget om avfallsförbränningskatt. Om en skatt trots invändningarna skulle införas lämnar vi därefter synpunkter på detaljer i själva lagförslagets utformning.

En avfallsförbränningskatt inte är ett ändamålsenligt styrmedel för att uppfylla klimat-, energi- och avfallspolitiska mål

Utredningen ger en i stort rättvisande bakgrundsbeskrivning av avfallsmarknaden i Sverige, den gränsöverskridande handeln med avfall och energiåtervinningen av avfall i Sverige. Utredningen tar också upp många av de relevanta aspekterna kring om en avfallsförbränningskatt är ett effektivt styrmedel för att nå uppsatta politiska målsättningar.

Utredningen konstaterar sammantaget att en skatt på avfallsförbränning inte är ett ändamålsenligt styrmedel för att bidra till uppfyllandet av de klimat-, energi- och avfallspolitiska målen. Detta är den andra offentliga utredningen som kommit till samma slutsats (den tidigare utredningen Skatt i retur (SOU 2009:12) kom till samma slutsats). Energiföretagen Sverige instämmer i denna övergripande slutsats.

Den föreslagna skatten riskerar tvärtom att motverka sitt eget syfte om importerat avfall inkluderas. Utredningsuppdragets intention om att en skatt nedströms skulle kunna åtgärda problem uppströms i produkt- och materialflödet är också en felaktig utgångspunkt.

Rollen för energiåtervinningen av avfall

Från Energiföretagen Sveriges sida bejakar vi de politiska ambitionerna om ökad materialåtervinning och fossilfrihet. Vi anser att avfall ska i möjligaste mån förebyggas. Det avfall som ändå uppkommer i samhället ska hanteras enligt avfallshierarkin. Det innebär att avfall i första hand bör återanvändas, i andra hand materialåtervinnas, först i tredje hand energiåtervinnas i avfallsförbränningsanläggningar, och i sista hand deponeras. Det avfall som inte har förebyggts och som inte är lämpligt att återanvända eller materialåtervinna och som andra aktörer inte ser något värde i, kan komma till nytta genom energiåtervinning och produktion av el, värme och kyla.

I Sverige har vi goda förutsättningar till en effektiv energiåtervinning av avfall genom att kunna utnyttja värmen i de väl utbyggda fjärrvärmenäten, vilket i stor utsträckning saknas i många EU-länder. 2017 motsvarade energiåtervinning ur avfall värmebehovet i 1 250 000 lägenheter och elbehovet för 680 000 lägenheter. 2017 svarade energiåtervinningen av avfall för drygt 18,3 TWh energi, fördelat på 16,1 TWh värme och 2,2 TWh el och 75 GWh fjärrkyla.

I ett systemperspektiv innebär energiåtervinning av avfall i Sverige att koldioxidutsläppen minskar, då deponering och elproduktion med fossilt ursprung undviks på marginalen. Genom en storskalig energiåtervinning av avfall möjliggörs i dag att man mycket effektivt kan rena utsläppen och avgifta samhället. Ett exempel är Söderenergi som med den energiåtervinning av avfall som bolaget

utför gör att 99,97 procent av tungmetallerna i avfallet tas om hand och avskiljs från vidare kontakt med människor och miljö. Genom analys av sina flöden har Söderenergi kommit fram att plast och andra avfallsfraktioner som de energiåtervinner innehåller 106 000 kg bly, kvicksilver, kadmium, arsenik och krom. Genom energiåtervinning av avfall destrueras farliga organiska ämnen vid hög temperatur och tungmetallerna oskadliggörs. Alternativet att materialåtervinna flöden som innehåller hundratals farliga organiska föreningar och tusentals ton tungmetaller är inte förenligt med ett giftfritt kretsloppstänkande. Även om vi idag skulle besluta om ett totalförbud mot användningen av farliga kemikalier och gifter i nyproducerad plast kommer det att finnas giftig plast kvar i gamla produkter och byggnader lång tid framöver. Dessa gifter måste tas hand om i framtiden när husen rivs och produkterna är uttjänta.

I dag läggs omkring 130 miljoner ton avfall på deponi årligen inom EU. I Sverige energiåtervinns ca 6,1 miljoner ton avfall per år varav 1,5 miljoner ton importeras. Genom effektiv energiåtervinning i svenska anläggningar undviks större klimatpåverkande utsläpp från deponier i övriga Europa. Genom energiåtervinningen erhålls också för Sverige viktiga exportintäkter från avfallsbehandlingstjänsten.

Plastbanta Sverige – Sverige bör ta fram en nationell färdplan för att minska den fossila plastanvändningen

Energiföretagen Sverige delar utredningsuppdragets intention om att hela samhället måste producera och använda mindre mängder fossil plast och återanvända och materialåtervinna de avfallsflöden som uppstår. Emellertid är utredningsuppdragets intention om att en skatt nedströms skulle kunna åtgärda problem uppströms i produkt- och materialflödet är en felaktig utgångspunkt. Vi menar att det krävs omfattande åtgärder för att minska avfallsflödena och i synnerhet minska de negativa klimat- och miljöeffekterna av användningen av plast.

Nyligen tog den finska regeringen emot ett förslag till nationell färdplan för plast. Vi anser att Sverige borde precis som Finland ta fram sin egen färdplan. Inom ramen av Fossilfritt Sverige har regeringen lyckats att engagera hela samhället att ta fram sektorsvisa färdplaner för hur varje sektor kan bidra till att Sverige når det nationella målet. Vi anser att den nya regeringen borde snegla på framgångarna för Fossilfritt Sverige och dess arbete med färdplaner. För det behövs en sammanhållen strategi med involvering av en mängd aktörer. Utöver vår bransch och Avfall Sverige ser vi att företrädare för producenter, industrin, handeln, forskare, återvinningsbranschen, miljöorganisationer, industribranschorganisationer, beslutsfattare, myndigheter och konsumenter behöver vara med.

En avfallsförbränningskatt ger inte ekonomiska incitament för ökad materialåtervinning

Vi instämmer i utredningens bedömning att en skatt på avfallsförbränning inte kommer att utgöra ett ekonomiskt incitament för de aktörer som har rådighet över hushållsavfallets uppkomst och som fattar de primära besluten om hur avfallet ska sorteras. En skatt på avfallsförbränning riskerar därför att få låg

verkningsgrad och är inte en kostnadseffektiv åtgärd för att minska mängden hushållsavfall som förbränns.

En analys av lämpliga styrmedel för att nå målsättningarna om ökad materialåtervinning och fossilfrihet behöver vara mer förutsättningslös än vad som var fallet i utredningsdirektiven. En slutsats är att det är andra styrmedel högre upp i avfallshierarkin och tidigare i produkternas livscykel som måste till för att minska avfallsflödet och öka materialåtervinningen. Effekten av en avfallsförbränningskatt blir i stället i praktiken fiskal och kommer huvudsakligen slå mot de berörda fjärrvärmeföretagens ekonomiska resultat.

Även utredningen konstaterar att skatten skulle bli fiskal och att den inte på ett verkningsfullt och kostnadseffektivt sätt styra mot en mer resurseffektiv och giftfri avfallshantering. Utredningen bedömer därför att det är lämpligare att se över och vid behov skärpa de styrmedel som direkt riktar sig mot exempelvis utsortering av särskilt angelägna avfallsfraktioner samt produktdesign. Exempel på sådana styrmedel kan t.ex. vara tillståndsvillkor och ett utökat producentansvar. Vi instämmer i att det är helt andra styrmedel som krävs för att öka materialåtervinningen. Det är bra att utredningen också pekat på alternativa styrmedel för en ökad styrning enligt avfallshierarkin, men detta hade behövt analyseras och konkretiserats ytterligare.

Andra styrmedel och regleringsåtgärder behövs för att materialåtervinna plast och för utsortering av matavfall

För att nå en fossilfri avfallsförbränning skulle en rad åtgärder behöva vidtas som att alla i samhället sorterar ut plast, att inget rejekt som behöver förbrännas uppkommer i återvinningsindustrin, att de som producerar plast själva tar tillvara på all den plast som man har satt på marknaden. Det finns också t.ex. plastavfall från sjukvården som innehåller smittoämnen som skulle behöva oskadliggöras på annat sätt än genom förbränning. Kostnaderna som är hänförliga till plastens livscykel skulle också behöva tillföras producenterna. Det är således uppenbart att det är helt andra åtgärder och styrmedel än en avfallsförbränningskatt som behöver införas för att fasa ut den fossila plasten från energiåtervinningen.

Regeringens beslut i juni i år om obligatorisk matavfallsinsamling från och med 2021 är också ett viktigt steg i att minska andelen organiskt avfall som förbränns. Det finns dock behov av ytterligare styrmedels- och regleringsåtgärder för att styra mot att allt matavfall återvinns. Avfall Sverige har i en skrivelse till regeringen i november föreslagit att det bör införas ett generellt krav på utsortering och insamling av matavfall i svensk lagstiftning. Energiföretagen Sverige instämmer i Avfall Sveriges förslag och anser att en sådan reglering bör kunna införas före den generella implementeringen av EU:s reviderade avfallsdirektiv.

Utredningen saknar flera viktiga analyser av konsekvenserna av en avfallsförbränningskatt

Trots att utredningens slutsats om att en skatt på avfallsförbränning inte bör införas så var utredningen enligt regeringens tilläggsdirektiv som beslutades den

11 maj 2017 tvungna att på mindre än 5 månader ta fram ett förslag till utformning av en lag om skatt på avfallsförbränning. Utredningen fick alldeles för kort tid för att genomföra detta deluppdrag på ett ändamålsenligt sätt.

Bland de frågor som utredningen inte haft tid att utreda finns konsekvenserna av att undanta importerat avfall från en avfallsförbränningsskatt. Genom ett sådant undantag skulle tydligare incitament för materialåtervinning kunna skapas.

Även i övrigt hade konsekvenserna av en skatt behövt analyseras djupare. En fråga gäller definitionen av vilka biobränslen som föreslås undantas från avfallsförbränningsskatten. Den nu föreslagna avgränsningen kopplas till definitionen av biobränslen i elcertifikatsförordningen. Denna definition är dock inte uppdaterad utifrån det reviderade EU-direktivet om att främja förnybara energikällor från 2009 (2009/28/EG) och där en EU-överenskommelse om ytterligare en stor revidering nåddes i juni 2018. I vilken grad sådant avfall ska vara "sorterat" har orsakat tillämpningsproblem inom elcertifikatsystemet. För att inte orsaka tillämpningsproblem även vad gäller en avfallsförbränningsskatt skulle definitionen av biobränsle behöva ses över och begreppet "sorteras" behöva specificeras, vilket tyvärr inte har gjorts inom ramen för utredningen.

Energiföretagen Sverige instämmer i det som utredningen också föreslår om att det genomförs ytterligare konsekvensanalyser om förslaget till avfallsförbränningsskatt ändå bereds vidare gällande verkningsfullheten i utredningens förslag. Bland annat behöver skattens effekter på produktionen i avfallsförbränningssektorn konsekvensanalyseras och exempelvis baseras på en bedömning av hur fjärrvärmens investeringskalkyler påverkas av en skatt på avfall som insatsvara. Det är också centralt att studera eventuella beteendeförändringar hos de aktörer som ansvarar för utsortering och behandling av olika avfallsströmmar.

En avfallsförbränningsskatt försämrar fjärrvärmens konkurrenskraft på värmemarknaden

Införande av en avfallsförbränningsskatt skulle försämra fjärrvärmeföretagens konkurrenskraft på värmemarknaden. Utredningen konstaterar att det inte går att föra vidare en avfallsförbränningsskatt på mottagningsavgifterna utan att en skatt skulle drabba fjärrvärmeföretagens resultat. Skatten skulle som utredningen också tar upp i praktiken bli en konsumtionsskatt på fjärrvärme. Skatten är även i huvudsak omfördelade. Logiken för omfördelningen är dock oklar eftersom de som får bära skattekostnaden inte orsakar de problem som skatten avser att åtgärda. Skatteförslaget står därmed inte i överensstämmelse med den blocköverskridande energipolitiska överenskommelsens skrivningar om att "en konkurrenskraftig fjärrvärmesektor och minskad elanvändning i uppvärmningen är förutsättningar för att klara den förnybara el- och värmeförsörjningen under kalla vinterdagar.

Vi invänder mot utredningens påstående om att fjärrvärmekunder skulle vara prisokänsliga. Det råder en reell konkurrens på värmemarknaden där fjärrvärmerna konkurrerar med individuella uppvärmningslösningar med framför allt

värmepumpar. Försämras fjärrvärmens konkurrenskraft riskerar elanvändningen för uppvärmningsändamål öka och därmed förvärra den redan ansträngda effektbalansen i elförsörjningen. En minskad användning av fjärrvärme leder också till ett minskat underlag för att utnyttja kraftvärme, det vill säga samtidig el- och fjärrvärmeproduktion. Detta står i strid med regeringens uttalanden i den energipolitiska inriktningspropositionen (prop. 2017/18:228) om att det är viktigt med en gynnsam utveckling för kraftvärmeproduktionen där kraftvärmesektorn bidrar med systemvinster för övriga energisystem och till de energipolitiska målen.

En minskad användning av fjärrvärme leder också till betydligt sämre förutsättningar för användningen av industriell spillvärme och andra flöden som värme från städernas avloppsreningsverk, datorhallar och biogas från gamla deponier. Som exempel användes under 2017 sammanlagt 6,6 TWh energi från ovanstående källor. Fjärrvärme i industriell symbios bidrar till minskat klimatutsläpp från uppvärmning av bostäder och lokaler och bättre användning av resurser men för att kunna använda dessa flöden krävs en konkurrenskraftig fjärrvärmaffär. Utbyggnaden av fjärrvärme och kraftvärme är dessutom en av de främsta orsakerna till minskade utsläpp av klimatgaser i Sverige.

En eventuell avfallsförbränningskatt måste konsekvensanalyseras samlat med effekterna av andra ekonomiska styrmedel och utformas på ett konkurrensneutralt sätt

Utredningen saknar en konsekvensanalys av de samlade effekterna av de i utredningen föreslagna skatterna på koldioxid, kväveoxid respektive avfallsförbränning och effekten av att svenska avfallsförbränningsanläggningar ensidigt inkluderats i EU ETS. Under det senaste året har priserna på utsläppsrätter fyrdubblats och det finns idag prognoser på avsevärt högre utsläppspriser än tidigare. Verkan av de olika ekonomiska styrmedlen och marknadspåverkan hade behövt analyseras samlat för att kunna bedöma de ekonomiska konsekvenserna för fjärrvärmebranschen.

En viktig aspekt är även att eventuella nya skatter och styrmedel utformas på ett konkurrensneutralt sätt för värmeproduktion. Skulle till exempel värmeproduktion beskattas olika beroende på ägarskap, vilket är ett alternativt förslag för kväveoxidskatten, kommer detta ytterligare försämra fjärrvärmebranschens konkurrenskraft på värmemarknaden. Detsamma gäller om det för en avfallsförbränningskatt skulle införas differentierad skattesats eller undantag för vissa slags verksamhetsutövers avfallsförbränning.

Synpunkter på utformningen av förslaget om en avfallsförbränningskatt

Om en avfallsförbränningskatt ändå skulle införas har Energiföretagen Sverige en rad synpunkter på skattens utformning.

Vi instämmer i utredningens bedömning om att den skatt på förbränning av avfall som infördes i Sverige 1 juli 2006 och avskaffades den 1 oktober 2010, inte bör återinföras. Vi delar även bedömningen att en skatt på förbränning av avfall bör införas i en egen lag och utformas enligt en nettobeskattningsmodell.

Vi instämmer även i att om en skatt införs bör den tas ut för avfall som förs in till en skattepliktig anläggning och avdrag medges för avfall som förs ut från anläggningen. Vi stödjer även att biobränslen och farligt avfall medges avdrag.

Skattebelopp, 10 och 11 §§

Energiföretagen Sverige menar, liksom utredningen, att om en skatt på förbränning av avfall ska införas, så bör skattebeloppet vara lågt satt. Det är i praktiken svårt att förutspå vilka oönskade effekter, utöver eventuella positiva marginella effekter på materialåtervinningen, ett införande av en hög skattenivå skulle kunna resultera i.

Tidigare studie visar till exempel att en skattenivå om 500 kronor per ton avfall endast ger marginellt mer effekt på materialåtervinningen (+3 procent) i jämförelse med utan en skatt. Däremot skulle en så hög skattenivå kunna resultera i en abrupt minskning av importerat avfallsbränsle, nedläggning av avfallsförbränningsanläggningar i Sverige, export av svenskt avfall för förbränning i andra länder, fler långväga avfallstransporter nationellt, dyrare materialåtervinning, dyrare produktion av biogas och biogödsel, ökning med ca 20-30 procent på den totala renhållningsavgiften, nyinvesteringar i biobränslepannor och stora effekter på priset på biobränsle och således för fjärrvärme- och värmemarknaden. Dessutom skulle verksamheters avfallskostnader öka dramatiskt, då 60 procent av det avfall som förbränns är just verksamhetsavfall.

En sådan skattenivå om 50 – 100 kronor per ton avfall ligger i paritet med skattenivåer i andra medlemsstater inom EU, där själva skattenivån utgör ca 10 - 15 procent av den totala behandlingsskostnaden. Vi menar att den föreslagna skattenivån 100 kronor per ton ligger för högt i ett sådant intervall och att om en skatt införs bör det göras på en låg nivå, förslagsvis 50 kronor per ton för att undvika eller i varje fall begränsa oönskade övergångseffekter så långt som möjligt. Det behöver också betonas att de konsekvensanalyserade skattenivåerna på 500 kronor respektive 1 000 kr ton skulle få stora konsekvenser och kraftigt försämra fjärrvärmeföretagens konkurrenskraft på värmemarknaden.

Avdrag

Vi anser att metall som återvunnits från förbränningsprocessen bör medges avdrag från skattebeloppet. Det är rimligt eftersom sådan metallåtervinning utgör beräkningsunderlag för den samlade materialåtervinningen i enlighet med det nyligen reviderade ramdirektivet för avfall.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att regleringen om skatt på förbränning av avfall ska träda ikraft den 1 januari 2020. Vi anser att det är orealistiskt med ett så pass snabbt införande av flera skäl. Det måste förlöpa minst ett helt kalenderår mellan det slutliga riksdagsbeslutet om en skatt och när den kan träda i kraft. Detta har att göra med att kommunernas beslutsprocess för att föra in skatten i de kommunala avgifterna förutsätter en tillräckligt lång tid för beredning och kommunala beslut.

Utredningens förslag har heller inte remitterats förrän närmare ett år efter att det presenterats.

Pernilla Winnhed

VD, Energiföretagen Sverige