

Klimat- och näringslivsdepartementet
103 33 Stockholm

Ert dnr M2022/02151
Vårt dnr R-2023-6

Malmö den 31 mars 2023

REMISSVAR: Remiss avseende Naturvårdsverkets rapport Förslag till förändrad NOx-avgift

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

I Avfall Sveriges ståndpunkter om fossilfri energiåtervinning, ingår att svenska energiåtervinnare ska arbeta för systemlösningar för fossilfri avfallsförbränning, och bidra till att utveckla metoder att avskilja och lagra koldioxid.

2. Sammanfattning

- Avfall Sverige ifrågasätter att kväveoxidavgiftssystemet på flertalet ställen i rapporten benämns som en subvention till förbränningsbaserad energiproduktion.

- NOx-avgiften är inte i sig inte något som påverkar hur mycket energiåtervinning som etableras.
- Avfall Sverige ser positivt på att förslaget innebär att avgiftssystemet breddas, då det täcker ungefär endast 11 procent av de svenska kväveoxidutsläppen idag.
- Men Avfall Sverige skulle hellre se att systemet enbart breddas, utan en minskning av tillgodoföringen, kanske även med en höjning av avgiften.
- Avfall Sverige vill betona att förlorare i systemet är det på grund av att de inte infört åtgärder för att reducera NOx-utsläpp i samma omfattning som Avfall Sveriges medlemmar, och att det är hög tid att de gör det.
- Alternativet där avgiften helt ersätts med en skatt har lägst potential för utsläppsminskningar, vilket gör det något förvirrande att rapporten i några avsnitt verkar argumentera för att avgiftssystemet på sikt ska ersättas med en skatt.

3. Generella kommentarer

Kväveoxidavgiftssystemet har genom året varit ett verksamt stöd som uppskattats av energiåtervinningsbranschen. Det har drivit på teknikutvecklingen och gjort det möjligt att sänka Avfall Sveriges medlemsanläggningars utsläpp. Därför ifrågasätter Avfall Sverige att detta på flertalet ställen benämns som en subvention till förbränningsbaserad energiproduktion.

Tillgodoföringen av medel är beroende av en motprestation i form av att energieffektiva åtgärder för att minska kväveoxidutsläpp genomförs på anläggningen.

I rapporten uttrycks en farhåga att framtidens ökade energibehov i samband med omställningen till koldioxidneutral industri kan komma att mötas med utbyggnad av förbränningsbaserad energiproduktion. Här vill Avfall Sverige påpeka att NOx-avgiften i sig inte är något som påverkar hur mycket energiåtervinning som etableras. Det beror främst på andra faktorer, som prognoser för framtida avfallsgenerering i anläggningarnas ägarkommuner.

I rapporten argumenteras det för att tillgodoföring på den nuvarande nivån minskar incitamentet att reducera utsläpp. Kostnaden på 50 kronor per kilogram NOx varierar dock inte beroende på tillgodoföring, utan är alltid den samma, vilket innebär att incitamentet minska utgifter genom att sänka utsläppen också är det. Återföringen varierar dock från år till år och beräknas utifrån nyttiggjord energi. Avfall Sveriges medlemmar är väl medvetna om vad NOx-utsläpp kostar. Att minska tillgodoföringen ger oss dock sämre förutsättningar att genomföra åtgärder.

Utsläppsrätterna inom EU-ETS slog för inte så länge sedan prisrekord med 100 Euro per ton fossil koldioxid. I skrivande stund ligger de en bit över 90 Euro. Prisnivån är så hög att kostnader för utsläppsrätter utgör 10 procent av den totala omsättningen i bolaget för många av Avfall Sveriges medlemmar.

Avfall Sverige vill också peka på att priset på driftkemikalier som ammoniak och urea, som tillverkas med hjälp av naturgas, och används i NOx-rening, har skjutit i höjden på grund av den pågående krisen. Detta innebär ännu en kraftigt ökad kostnad för våra medlemmar.

I den kontexten är det inte en bra idé att ytterligare försämra de ekonomiska villkoren för branschen. Avfall Sveriges medlemmar producerar idag ca 19 TWh värme och ca 3 TWh el, ofta i Södra Sverige där effektproblematiken är påtaglig och elproduktionen inte tillräckligt stor. Det är ett bidrag till energisystemet som behövs i den nuvarande krisen, men framtidsutsikterna är tyvärr inte de bästa, och det finns tyvärr en risk på sikt att fungerande anläggningar måste avvecklas, snarare än att kapaciteten byggs ut ytterligare. Det finns inte en tillräcklig analys i rapporten för hur den föreslagna sänkningen av tillgodoföringen samverkar med andra styrmedel och effekten av den samlade styrmedelsbördan.

4. Specifika kommentarer

Avfall Sverige ser positivt på att förslaget innebär att avgiftssystemet breddas, då det täcker ungefär endast 11 procent av de svenska kväveoxidutsläppen idag. Men Avfall Sverige skulle hellre se att systemet enbart breddas, utan en minskning av tillgodoföringen, kanske även med en höjning av avgiften. Som det nu är har avgiften legat på samma nivå under lång tid, under vilken tid inflationen urholkat styrmedlets effekt. En höjning skulle kunna öka incitamenten för ytterligare åtgärder.

Naturvårdsverket menar att detta skulle öka avståndet mellan vinnare och förlorare i systemet, och att den skillnaden ytterligare skulle förstärkas när soda- och lutpannor inkluderas. Avfall Sverige vill betona att förlorare i systemet är det på grund av att de inte infört åtgärder för att reducera NOx-utsläpp i samma omfattning som Avfall Sveriges medlemmar, och att det är hög tid att de gör det. Ägare av soda- och lutpannor får fem år på sig att vidta förändringar för att få ner NOx-utsläppen under tiden de ingår i ett separat system, så det sker inte över en natt.

När potentialen för minskade utsläpp beräknas i rapporten, kan det inte tas hänsyn till tillgodoföringen eller förändringar av den. Eftersom en minskning av tillgodoföringen utgör en betydande del av förslaget, minskar värdet hos en sådan analys. Men alternativet där avgiften helt ersätts med en skatt har lägst potential för utsläppsminskningar, vilket gör det något förvirrande att rapporten i några avsnitt verkar argumentera för att avgiftssystemet på sikt ska ersättas med en skatt.

Kväveoxidavgiftssystemet har inte prövats enligt EU:s statsstödsregler då det infördes innan Sverige gick med i EU. Eftersom systemet nu föreslås förändras, är det inte säkert att det kommer att räknas som en mindre förändring utan som ett nytt stöd. Förändringarna bör inte genomföras om de riskerar att hela avgiftssystemet måste prövas om med ovisst utgång.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår rådgivare för energiåtervinning Klas Svensson, klas.svensson@avfallsverige.se, telefon 0705-08 66 17.

Med vänlig hälsning,
Avfall Sverige



Lars Stjernkvist
Ordförande



Tony Clark
Vd