

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Ert Dnr Fi2022/02588
Vårt Dnr R-2022-35

Malmö den 30 september 2022

REMISSVAR: Avskaffad förbränningskatt och slopad energiskattenedsättning för datorhallar

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. Några av dem har relevans för att uppnå en mer resurseffektiv och giftfri avfallshantering i enlighet med avfallshierarkin och regeringens ambition om att Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer.

Avfall Sverige stödjer avfallshierarkin som princip för avfallshanteringen. Vidare anser Avfall Sverige att avfallshanteringen är en väsentlig del av samhällets infrastruktur och att avfallshanteringen ska ge en god och behovsanpassad service för medborgare och verksamheter.

Avfall Sverige anser att avfallsinnehavare ska följa avfallshierarkins principer på samma sätt som kommuner och producenter. Det innebär att kommunerna såväl som

avfallsinnehavare verkar för att förebygga avfall och främja återanvändning samt återvinna och bortskaffa avfall på bästa sätt.

Avfall Sverige anser också att producenterna har ansvar för utformning av alla de produkter som sätts på marknaden och att avfallshierarkin följs samt att producenterna har det fulla ekonomiska ansvaret för produkter som omfattas av producentansvaret. Avfall Sverige anser också att avfallsinnehavare ska följa avfallshierarkins principer på samma sätt som kommuner och producenter.

Avfall Sverige anser även att ekonomiska styrmedel kan användas för att styra avfallshandlingen, i de fall önskad styreffekt kan erhållas.

Avfall Sveriges styrelse har fastställt specifika ståndpunkter om plast¹. Avfall Sverige anser bland annat att onödig plast bör förebyggas i största möjliga mån. Avfall Sverige anser vidare att plast ska användas där det är mest lämpligt och att så mycket som möjligt av använd plast kan återanvändas och återvinnas samt att råvara av plast successivt blir mindre fossilberoende.

Avfall Sverige anser även att plast, som på grund av innehåll av miljö- och hälsoskadliga ämnen eller andra föroreningar som inte lämpar sig för materialåtervinning, ska tas om hand genom avfallsförbränning med energiåtervinning, samt att koldioxidutsläpp från plast som frigörs i energiåtervinning eller i materialåtervinningsprocesser ska tillskrivas plast som råvara, alltså i tillverkningsledet.

Dessutom anser Avfall Sverige att samtliga kostnader för att tillverka, använda, återvinna och destruera förbrukad plast förs tillbaka i tillverkningsledet genom ett ekonomiskt producentansvar.

Mot bakgrund av de ovan angivna ståndpunkterna anser Avfall Sverige att utformning av styrmedel, i syfte att uppnå en mer resurseffektiv och giftfri avfallshandling i enlighet med avfallshierarkin och regeringens ambition om att Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer, i främsta hand bör sättas in var störst rådighet till önskad förändring finns.

Avfall Sverige konstaterar därför att ett avskaffande av skatten på avfallsförbränning ligger i linje med Avfall Sveriges generella ståndpunkter och välkomnar därför förslaget som sådant.

¹ Avfall Sveriges ståndpunkter om plast, <https://www.avfallsverige.se/media/ydzcfoki/standpunkter_plast_2020.pdf>, Besökt 2022-09-16.

2. Sammanfattning

- Avfall Sverige *tillstyrker* förslaget om avskaffandet av en skatt på avfall till förbränning.
- Avfall ska i möjligaste mån *förebyggas*. Det avfall som ändå uppkommer i samhället ska hanteras enligt *avfallshierarkin*.
- I ett systemperspektiv innebär *energiåtervinning av avfall i Sverige att koldioxidutsläppen minskar*, då deponering och elproduktion med fossilt ursprung undviks på marginalen.
- Endast genom en *aktiv och stringent kemikaliepolitik och utvecklade produktkrav* kan det långsiktigt skapas verkliga cirkulära kretslopp.
- *Skatt på energiåtervinning och andra pålagor har liten – om ens någon – möjlighet att styra mot ökad materialåtervinning.*
- *Avseende avfall under kommunalt ansvar*, så har avfallsförbränningsskatten, helt felaktigt kommit att träffa kommunerna.
- *Det krävs stora samhälleliga förändringar för att nå mål om 100 procent fossilfri avfallsförbränning.* Dessa förutsättningar träffas inte av en skatt på förbränning av avfall.
- Avfall Sverige antog år 2019 en rad ståndpunkter om fossilfri energiåtervinning, och har också signerat *Färdplanen för en fossilfri uppvärmningsbransch*, som har tagits fram inom Fossilfritt Sverige.
- Avfall Sverige har också tillsammans med Energiföretagen Sverige och ett flertal medlemsföretag givit stöd till, tagit fram och ställt sig bakom *fjärrvärmebranschens strategi för bio-CCS* som ingår i ett större Energiforsk-projekt.
- Avfall Sverige menar i likhet med Energiföretagen Sverige att det bör införas *avdragsrätt ned till minimiskattenivån för energiskatten på el*, dvs 0.6 öre per kilowattimme, för el som åtgår vid avskiljning av koldioxid i energi och industrianläggningar, i lagen om skatt på energi (1994:1776).
- Lagstiftningen behöver ha *betydligt större fokus avseende krav på det avfall som inte faller under kommunalt ansvar eller producentansvar*, dvs. avfall som faller under avfallsinnehavarens ansvar (jfr 15 kap. 11 § miljöbalken). Häri inryms det som brukar benämnas ”verksamhetsavfall”, alltså annat avfall än avfall under nämnda kommunala ansvar och producentansvar. Detta i syfte att minska mängden verksamhetsavfall som destinerats för energiåtervinning.

- En annan viktig aspekt för att minska mängden avfall som går till energiåtervinning samt att minska det fossila innehållet i restavfallet är *tydliga krav på ekodesign*.
- Avfall Sverige konstaterar att *kraftvärmen har en viktig roll att fylla när det gäller den nationella självförsörjningen av el och värme*.
- Avfall Sverige tillstyrker ett så snabbt avskaffande av skatten på avfallsförbränning som möjligt till den 1 januari 2023.

3. Generella synpunkter

Avfall Sverige tackar för möjligheten att lämna synpunkter till den remitterade promemorian. Avfall Sverige lämnar endast synpunkter avseende de delar av förslagen som avser förslaget om avskaffad skatt på avfallsförbränning.

3.1 Energiåtervinningens roller

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.

Avfallshierarkin är konstruerad utifrån generella miljöaspekter, men detta till trots finns det tillfällen då energiåtervinning är den hållbarhetsmässigt bäst lämpade behandlingsformen. Det gäller till exempel för att ta hand om rester från annan återvinning, alltså rejekt från material- och biologisk återvinning, och att destruera förorenat material och material som innehåller farliga ämnen som inte ska återcirkuleras in i samhället. På så vis fungerar energiåtervinning som ett komplement till material- och biologisk återvinning, samt som en sänka för material och farliga ämnen som inte ska recirkuleras i samhället. Avfallsförbränning är dessutom en förutsättning för fortsatt deponiförbud. Avfallsförbränning erbjuder en miljö tjänst som avgiftar samhället och förhindrar att miljö- och hälsoskadliga ämnen byggs in i nya produkter. Sverige är ett av få länder som har ett mycket välutvecklat fjärrvärmesystem, varför energin i restavfallet kan nyttiggöras på ett unikt sätt.

I ett systemperspektiv innebär energiåtervinning av avfall i Sverige att koldioxidutsläppen minskar, då deponering och elproduktion med fossilt ursprung i nuläget undviks på marginalen. Trots detta finns det självfallet möjligheter att sänka de fossila utsläppen ytterligare.

3.2 Samhälleliga förutsättningar för att nå 100 procent fossilfri avfallsförbränning

Det krävs stora samhälleliga förändringar för att nå mål om 100 procent fossilfri avfallsförbränning. Dessa förutsättningar träffas inte av en skatt på förbränning av avfall. Förutsättningarna är bland andra:

- att farliga ämnen, som gör plast olämplig att återanvända eller materialåtervinna, inte längre finns i nyproducerad plast,
- att alla i samhället sorterar ut all plast,
- att inget rejekt som behöver förbrännas uppkommer i återvinningsindustrin, och
- att de som producerar plast själva tar tillvara på all den plast som man har satt på marknaden,
- att gamla plaster i samhället som innehöll miljö- och hälsofarliga ämnen redan har destruerats,
- att smittoämnen i plast har oskadliggjorts på annat sätt än förbränning, och
- att samtliga kostnader hänförligt till plast genom hela dess livscykel tillförs producenterna (även handel och importörer).

3.3 En fossilfri energiåtervinning och fortsatta klimatambitioner med energiåtervinningen²

Om fossilfri energiåtervinning

Energiåtervinningsanläggningar åtager sig (bland annat) att:

- Samverka med producenter och materialåtervinningsindustri för att uppnå ett mer hållbart avfalls- och resurssystem.
- Arbeta för att det sorteras ut ytterligare plast ur avfall som kommer till energiåtervinningsanläggningarna under förutsättning att det inte skapar andra miljö- eller hälsoproblem, och att andra aktörer ser ett tillräckligt återvinningsvärde i materialet.
- Bidra till att utveckla metoder för att avskilja och lagra koldioxid (CCS), för att hantera risken att det framgent kommer att finnas en viss del fossilt avfall som behöver destrueras.

Avfall Sveriges målsättningar för fossilfri energiåtervinning

- Avfall Sverige antog år 2019 en rad ståndpunkter om fossilfri energiåtervinning, och har också signerat *Färdplanen för en fossilfri uppvärmningsbransch*, som har tagits fram inom Fossilfritt Sverige.
- Ståndpunkterna innehåller ambitioner om att reducera branschens fossila koldioxidutsläpp till hälften till 2030, för att sedan reducera dem till en nivå nära noll

² I detta avsnitt återupprepas en del ståndpunkter som framfördes av Avfall Sverige i remissvar till Miljödepartementets remittering av Energimyndighetens rapport "Första, andra, tredje..." avseende bio-CCS (M2021/00822). Avseende ytterligare ståndpunkter från Avfall Sverige avseende bio-CCS hänvisas till nämnda remissvar.

2045. Färdplanen sätter också upp en målsättning om att uppvärmningsbranschen ska ha negativa växthusgasutsläpp till 2045.

- I studien ”*Backcasting – hur når Sverige fossilfri energiåtervinning från avfallsförbränning?*”, pekades CCS ut som en av de mest verksamma insatserna för att få ner de fossila växthusgasutsläppen från energiåtervinning. Studien konstaterade att CCS skulle behöva införas på fem anläggningar till år 2030 och tio anläggningar till år 2045 för att målen ovan skulle kunna nås.
- Avfall Sverige har också tillsammans med Energiföretagen Sverige och ett flertal medlemsföretag givit stöd till, tagit fram och ställt sig bakom fjärrvärmebranschens strategi för bio-CCS som ingår i ett större Energiforsk-projekt. Strategin anger ambitionen att år 2035 bidra med 3-4 miljoner ton per år av negativa koldioxidutsläpp genom att installera CCS-teknik på minst ett tiotal anläggningar i olika storlek. Till år 2045 är planen att flertalet av de större aktörer som står bakom strategin ska ha installerat CCS-teknik och skilja av nära 10 miljoner ton koldioxid. För att detta ska kunna bli verklighet behöver ett antal ramvillkor vara uppfyllda som inte finns på plats idag. Riksdag och regering behöver fatta beslut i en rad nyckelfrågor. Avfall Sverige vill här betona behovet av särskilda styrmedel för avfalls-CCS. Utan ett sådant stöd finns risken att den stora potential att skapa kolsänkor som finns hos våra medlemmar inte kan realiseras, trots stora ambitioner.

Energiskatt på el som används till CCS styr fel

Avfall Sverige menar i likhet med Energiföretagen Sverige att det bör införas avdragsrätt ned till minimiskattenivån för energiskatten på el, dvs 0.6 öre per kilowattimme, för el som åtgår vid avskiljning av koldioxid i energi och industrianläggningar, i lagen om skatt på energi (1994:1776). Nuvarande regler för energiskatten på el innebär att en ångdriven kompressor blir företagsekonomiskt mer gynnsam än en eldriven. Energiskattens konstruktion styr således mot att anläggningsägaren investerar i en ångdriven kompressor, vilket ger minskad möjlighet att producera el i kraftvärmeverket när eleffektsituationen är ansträngd.

Att möjliggöra avdrag för elförbrukningen i avskiljningsprocessen motiveras utöver att ge incitament att använda effektiv teknik också av att inte fördyra processen med koldioxidavskiljning. En sådan avdragsbestämmelse skulle också innebära mer konkurrensneutrala villkor mellan fjärrvärmeföretag och industriella tillverkningsföretag som bedriver koldioxidavskiljning. Denna energiskattefråga är viktig att hantera tillsammans med utformningen av driftsstödet, då den påverkar vilken teknisk utformning som bör väljas för CCS-processen, samt förutsättningarna för tillvaratagande av restvärme från avskiljningen.

3.4 Behov av ökade krav avseende avfall från verksamheter

Såväl den svenska avfallslagstiftningen som EU-lagstiftningen innehåller mycket detaljkrav avseende kommunalt avfall. Avfall Sverige välkomnar en kontinuerlig utveckling av avfallslagstiftningen i syfte att det hela tiden ska kunna göras förbättringar av avfallshanteringen i relation till miljö- och etappmål och avfallshierarkin.

Lagstiftningen behöver dock ha betydligt större fokus avseende krav på det avfall som inte faller under kommunalt ansvar eller producentansvar, dvs. avfall som faller under avfallsinnehavarens ansvar (jfr 15 kap. 11 § miljöbalken). Här inryms det som brukar benämnas ”verksamhetsavfall”, alltså annat avfall än avfall under nämnda kommunala ansvar och producentansvar. Kommunalt avfall utgör en väldigt liten del i förhållande till verksamhetsavfallet och ytterligare krav och styrmedel behövs för att förebygga detta avfall samt öka återvinningen av det verksamhetsavfall som uppstår.

Ett exempel där skärpta krav behövs är producentansvaret för förpackningsavfall i relation till verksamheters förpackningsavfall. Den reglering av servicenivå som har reglerats för sådant avfall är betydligt lägre än den fastighetsnära insamling av hushållens förpackningsavfall som har reglerats och som är en reform som Avfall Sverige välkomnar. Enligt gällande reglering behöver tex. en frisersalong bekosta borttransporten av sitt förpackningsavfall till de insamlingspunkter för förpackningsavfall som ska finnas i varje kommun (en sådan punkt per kommun upp till kommuner med 200.000 invånare).

Avsaknaden av ett fullt finansiellt producentansvar för hanteringen av förpackningsavfall från verksamheter innebär att framför allt små verksamheter får en lägre benägenhet att sortera ut förpackningsavfallet från sitt restavfall. Konsekvensen blir att detta förpackningsavfall går till energiåtervinning tillsammans med restavfallet istället för att destinerats för materialåtervinning. I enlighet med utsorteringskrav i avfallslagstiftningen ska allt förpackningsavfall sorteras ut och hållas skilt från annat avfall, men utan ett tydligt finansiellt ansvar också för verksamheters förpackningsavfall är risken stor att så inte sker. Avfallet ökar då det fossila innehållet i restavfall som går till energiåtervinning och energiåtervinningen belastas med utsläpp som hade kunnat undvikas vid en god utsortering, vilken hade blivit fallet med ett fullt operativt och finansiellt producentansvar för verksamheters förpackningsavfall.

Innebörden av ovanstående är också att medlemsstaten Sverige inte uppfyller minimikraven avseende producenternas finansiella ansvar enligt artikel 8.a.4 ramdirektivet 2008/98/EG om avfall.

3.5 Viktigt med krav på ekodesign

En annan viktig aspekt för att minska mängden avfall som går till energiåtervinning samt att minska det fossila innehållet i restavfallet är tydliga krav på ekodesign. Om tex. förpackningar från början fullt ut designas så att de kan materialåtervinnas så ökar förutsättningarna för att materialet ska kunna gå i slutna cirkulära loopar så länge som materialet inte är utslitet. Detta i kombination med ett tydligt reglerat operativt och finansiellt producentansvar för förpackningsavfall från verksamheter, enligt avsnitt 3.4 här ovan.

Avfall Sverige anser att ekodesignförordningen bör vara en högt prioriterad fråga under Sveriges kommande ordförandeskap i EU. Avfall Sverige tillstyrker särskilt förslaget om

produktpass. Produktpassen behöver utformas så att de själva inte medför ett avfallsproblem.

Förslaget avseende att osålda produkter inte får förstöras är inte tillräckligt långtgående i sin utformning och bör skärpas.

Regleringen av marknadskontrollen behöver kompletteras med krav avseende myndigheternas kompetensförsörjning och finansiering. Det är av mycket stor vikt vid utformningen av ekodesignkraven att återbruk och andrahandsmarknader inte försvåras.

Det måste finnas en lämplig jämvikt vad gäller deltagarna i det fortsatta arbetet, så att enskilda sårintressen inte får alltför dominerande inflytande framför det övergripande miljö- och samhällsekonomiska intresset. Ekodesignförordningen bör kompletteras med en bestämmelse om att vid slutavvägningen ska miljö- och klimatmässig hållbarhet väga tyngre än fri rörlighet och konkurrensneutralitet.

3.6 Kraftvärmens bidrag till elproduktionen

Avfall Sverige välkomnar framför allt ett avskaffande av skatten på avfallsförbränning med utgångspunkt i de miljörelaterade argument som har angivits ovan. Men ett avskaffande av skatten möjliggör också att kraftvärmens bidrag till elproduktionen, utöver produktionen av fjärrvärme, har förutsättningar för att bibehållas och vid behov ökas.

Kraftvärmens har också en viktig roll att fylla när det gäller den nationella självförsörjningen av el och värme.

Att utifrån ett samlat miljö- och samhällsansvar främja energiåtervinningen av sådant avfall som inte kan materialåtervinnas (liksom att främja en ökad rötning av matavfall) är redan en del av de generella ståndpunkter som Avfall Sveriges årsmöte har fastställt. Behovet av ökad självförsörjning av energi har gjort att dessa nyttor också har hamnat i fokus av den anledningen.

Även av nämnda anledningar är det förstås välkommet att skatten på avfallsförbränning föreslås tas bort.

4. Specifika synpunkter

Avsnitt 2.5.5 Konsekvenser för materialåtervinning s. 19:

Avfall Sverige instämmer i Finansdepartementets slutsats att avfallsförbränningsskatten har svag påverkan på valet av behandlingsmetod mellan avfallsförbränning och materialåtervinning och inte heller att skatten har stor påverkan på mängderna uppkommet avfall. Detsamma gäller slutsatsen att ett avskaffande av skatten därför endast har marginell effekt på målet om en resurseffektiv och giftfri avfallshantering.

I detta sammanhang vill Avfall Sverige hänvisa till vad organisationen anger ovan i punkterna 3.4 och 3.5, det vill säga att det behövs krav och styrmedel högre upp i kedjan för att få effekter som innebär förebyggande av uppkomsten av avfall och en ökad materialåtervinning. En positiv aspekt

avseende detta är det krav på fastighetsnära insamling för förpackningsavfall från hushåll, som träder i kraft den 1 januari 2027. Men som Avfall Sverige påpekar ovan i punkten 3.4 krävs motsvarande krav avseende verksamheternas förpackningsavfall.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår rådgivare rådgivare Klas Svensson, klas.svensson@avfallsverige.se eller till vår chefsjurist Sven Lundgren, sven.lundgren@avfallsverige.se telefon 040-35 66 00.

Med vänliga hälsning,
Avfall Sverige



Lars Stjernkvist
Ordförande



Tony Clark
VD