

Finansdepartementet
103 33 StockholmE-post: fi.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar: Betänkandet "Brännheta skatter! Bör avfallshantering och utsläpp av kväveoxider beskattas (SOU 2017:83)

Ert diarienummer Fi2018/04173/S2

Söderenergi delar utredningens slutsats att en skatt på avfallsförbränning inte bör införas. Enligt utredningens direktiv ska syftet med en skatt på avfallsförbränning vara 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. Införandet av en skatt skulle tvärtom kunna leda till ökade klimat-, miljö- och hälsoproblem liksom till ett ökat resursslöseri.

Sammanfattning

- Söderenergi avstyrker införandet av en skatt på förbränning av avfall.
- Energiåtervinning av avfall utgör enligt ny forskning en miljöjänst som leder till minskade klimatutsläpp, avgiftar kretsloppet och innebär ett effektivt resursutnyttjande genom produktion av värme och el samt utsortering av metallskrot som kan återvinnas. De samhällsekonomiska vinsterna av miljöjänsen är mycket stora.
- En skatt på förbränning av avfall skulle motverka det uttalade syftet med utredningen, dvs att bidra till en resurs- och giftfri avfallshantering med liten klimatpåverkan.
- För att lösa dagens avfallsproblem måste åtgärder i form av regleringar och ekonomiska styrmedel inriktas mot orsaken till problemen som är en ohållbar produktion och konsumtion av varor. Dagens produktion och konsumtion måste bära de fulla ekonomiska kostnaderna de ger upphov till, endast så kan verkliga cirkulära kretslopp skapas. Åtgärder får inte riktas mot de aktörer inom energiåtervinningen som bidrar till att lösa de problem som dagens produktion och konsumtion ger upphov till. Med denna insikt är det uppenbart att utgångspunkten för utredningen är felaktigt formulerad. En skatt i energiåtervinningsleden kan inte åtgärda problem som uppstår i produktions- och konsumtionsleden.
- En förbränningsskatt skulle i princip bli helt fiskal och bidra till att ekonomiskt utarma såväl fjärr- och kraftvärmebolag som andra återvinningsbolag som har att hantera avfall

från hushåll, affärsverksamheter och industrier. En konsekvens av en skatt skulle bli att kostnaden i hög grad kommer att behöva vältras över till fjärrvärmekunderna. Detta riskerar i sin tur att leda till en sämre konkurrensförmåga för fjärrvärme- och kraftvärme-produktionen, minskad produktion av värme och el och följaktligen till en minskad kapacitet för energiåtervinning av avfall. En konsekvens av skatten blir därmed att samhällets förmåga att t ex avgifta det teknologiska kretsloppet minskar.

- Ett mer verkningsfullt alternativ till en skatt är det arbete som Söderenergi och flera andra kommunala energibolag driver. Vi vill tydliggöra den miljötjänst vad gäller avgiftning, resurshushållning och minskad klimatpåverkan vi bidrar med och redovisa och ta betalt för dessa nyttor uppåt i avfallstrappan. Genom att tydliggöra nyttorna kan en vi skapa en positiv spiral som tillför nödvändiga ekonomiska resurser till aktörerna i alla led i avfallstrappan och föra kostnaderna för avfallshanteringen uppåt till de producenter som bedriver en ohållbar produktion liksom mot en ohållbar konsumtion.
- Idag är det betydligt billigare att göra sig av med avfall än att få hjälp med uppvärmning. För att åstadkomma en hållbar utveckling borde förhållandena var de omvända. En skatt på förbränning av avfall skulle innebära ytterligare ett steg i fel riktning.
- Dagens system med avgifter för utsläpp av kväveoxider fungerar väldigt väl som ett ”bonus malus-system”. Systemet har bidragit till betydande kostnadseffektiva utsläppsminskningar av kväveoxider från energianläggningar och industrier. Det främsta syftet för ersätta detta system med en skatt synes vara att öka statens inkomster, d.v.s. att skatten är rent fiskal.

Kort om Söderenergi AB

Söderenergi AB ägs av Södertälje, Botkyrka och Huddinge kommuner och producerar fjärrvärme för i första hand dessa kommuner samt Nykvarn och Salem. Vi förser 300 000 personer, offentliga lokaler, kontor och industrier med värme. Vi har också ett fjärrvärme-samarbete med Stockholm Exergi AB med sammanbyggda fjärrvärmenät. Samarbetet innebär att bolagen producerar värme för varandra på det mest miljömässigt och mest kostnads-effektiva sättet under skilda delar av året. Det sammanbyggda nätet utgör Sveriges största fjärrvärmesystem med en produktion av ca 5 TWh värme per år, varav Söderenergi svarar för ca 2,5 TWh/år. Utöver fjärrvärme producera vi sedan år 2009 el i Igelsta kraftvärmeverk, elproduktionen uppgår till ca 550 GWh per år vilket räcker till elförbrukningen i 100 000 hushåll.

Söderenergi producerar fjärrvärme i fem anläggningar, de två största är Igelstaverket i Södertälje och Fittjaverket i Botkyrka kommun. Söderenergi har under 1990-talet genomfört mycket omfattande investeringar vid dessa anläggningar för att konvertera från fossila bränslen, kol och olja, till bio- och returbränslen. Med returbränslen avses källsorterade och upparbetade avfallsbränslen. Fördelningen av bränslen år 2019 beräknas vara 62 % returflis (rivningsvirke), 20 % skogsflis, bränslekross (utsorterat, papper, trä och plast) 13 %, träpellets 4 % och tallbeckolja 0,5 %. Oljeanvändningen uppgår till ca 0,3 %, olja används främst för att

värma upp de stora fastbränsleeldade pannorna. Söderenergi förbränner inga osorterade avfall och har ett mycket omfattande kvalitetssystem för de avfall som vi tar emot. Inget av de avfall vi energiåtervinner klassificeras som farligt avfall. Sedan 1990 har de direkta utsläppen av fossil koldioxid från vår produktion kunnat minska med ca 85-90 % samtidigt som vår energiproduktion i princip fördubblats.

Inledning

Söderenergi delar ambitionen att avfallshanteringen ska vara resurseffektiv och minska problemen med miljögifter och till minskade klimatproblem. En skatt på förbränning av avfall skulle dock motverka samtliga av dessa ambitioner. En konsekvens av en skatt skulle bli att mindre avfall skulle kunna omhändertas genom en effektiv energiåtervinning. Det avfall som inte kan tas emot vid energianläggningar skulle behöva tas om hand på annat sätt, där det enda realistiska alternativet är deponering. Deponering av brännbart avfall är förbjuden i Sverige men är den vanligast förekommande hanteringen i övriga Europa och världen.

En förutsättning för det svenska deponiförbudet är det mycket väl utbyggda svenska fjärrvärmesystemet som har visat en förmåga att kunna växla över från fossila bränslen till biobränslen och avfallsbränslen som inte kunnat omhändertas via materialåtervinning. Det är få andra länder i Europa som har denna möjlighet att effektivt kunna utnyttja avfallets energiinnehåll.

I och med de svenska fjärrvärmesystemet är idag avfalls- och energisektorerna djupt integrerade och bidrar med nytta för varandra. Den svenska skatten på deponering av brännbart avfall har varit drivande för denna utveckling och utgör ett lyckat exempel på styrmedel som bidragit till minskat resursslöseri, minskade problem med spridning av miljö- och hälsofarliga ämnen och minskad klimatpåverkan. Avfall som inte kan eller bör materialåtervinnas kan nu omhändertas på ett effektivt och hållbart sätt genom energiåtervinningen utan att skapa nya problem. Endast farligt avfall bör fortsättningsvis, under en övergångsperiod, deponeras och bör följaktligen vara befriad från deponiskatt.

För att verkligen kunna lösa problemet med ökade avfallsmängder och med avfall som innehåller miljö- och hälsofarliga måste åtgärder riktas mot produktions- och konsumtionsleden. Förebyggande av avfall och särskilt sådant avfall som innehåller hälso- och miljöfarliga ämnen måste vara utgångspunkten. Den logiska konsekvensen av detta är att styrmedel och det fulla ekonomiska ansvaret måste riktas mot de aktörer som skapar problem och har rådighet att åtgärda dessa och inte mot aktörer längre ned i avfallstrappan som verkar för att minska de problem som dagens produktion och konsumtion skapar. Konsekvenserna av dagens produktion och konsumtion vad gäller resursslöseri, gifter och klimat kan inte lösas längre ned i avfallstrappan. Tvärtom är en effektiv energiåtervinning av avfall en förutsättning för att kunna hantera de problem som dagens produktion och konsumtion ger upphov till.

När det gäller alla frågor kopplade till avfalls- och energisystemen måste en bred systemsyn anläggas. Förståelse måste finnas för hur ett styrmedel påverkar övriga delar av systemet. Olika hållbarhetsfrågor, resurser, klimat och gifter, måste också kunna hanteras parallellt. De

problem som dagens produktion, konsumtion och avfallshantering ger upphov till kan inte angripas i en del av systemet, t ex genom att införa en skatt på förbränning av avfall, utan att förstå konsekvenserna av ett sådant agerande för helheten. Både avfallshanteringen och energiförsörjningen är mycket viktiga delar av ett väl fungerande samhälles infrastruktur.

Söderenergis Miljötjänst

Söderenergi har under de senaste åren låtit analysera effekterna av den energiåtervinning av avfall som sker vid våra anläggningar. Profu har utfört ett klimatkalkyl¹ för den värme- och el vi producerar bl a baserad på energiåtervinning av avfall. Vidare har 2050 Consulting analyserat de nyttor som energiåtervinningen av avfall ger upphov till².

De två studierna sammantaget visar på de nyttor en effektiv energiåtervinning vid Söderenergis anläggningar ger upphov till. Nyttorna utgörs av;

- Minskade nettoutsläpp av växthusgaser år 2017 med **1 012 000 ton CO₂e** vilket innebär en samhällsekonomisk besparing på drygt **en miljard kronor** detta år.
- Avgiftning. **106 ton tungmetaller**, arsenik, bly, kadmium, krom och kvicksilver togs ur det tekniska kretsloppet och omhändertogs på ett säkert sätt år 2016. Den samhällsekonomiska vinsten uppskattades grovt ligga mellan **189 miljoner och 3,5 miljarder kronor** det aktuella året.
- Effektiv resurshushållning: Återvunnen energi ur avfallet i form av ca **1 850 GWh värme** och ca **385 GWh el** per år samt ca **1 000- 1 500 ton återvunnet metallskrot** per år.

Minskade klimatutsläpp

Profu har i sin studie av Söderenergis påverkan på utsläppen av växthusgaser använt den s.k. konsekvensmetoden. Man undersöker hur utsläppen av växthusgaser skulle ha blivit inom uppvärmnings- och el- och avfallssektorerna om inte Söderenergi bedrev sin verksamhet. Resultatet från denna systemanalys visar att nettoeffekten vad gäller klimatgaser är att Söderenergis verksamhet bidrar till en nettominskning av utsläppen med 1 012 000 ton CO₂e per år trots att de direkta utsläppen från Söderenergis samma år uppgick till 92 000 ton. De fossila utsläppen från produktionen beror på att vissa avfallstyper innehåller plast och tekniskt gummi.

Den samhällsekonomiska vinsten vad gäller minskade utsläpp av växthusgaser beräknas till drygt en miljard kronor baserat på Trafikverkets bedömning av den samhällsekonomiska kostnaden för utsläpp av växthusgaser vilken satts till 1 140 SEK/ton.

¹ Klimatkalkyl 2017 Södra Storstockholms Fjärrvärmenät (SSF), Profu 11 april 2018

² Söderenergis miljötjänst – Fallstudie, 20150 Consulting, 2018

Avgiftning

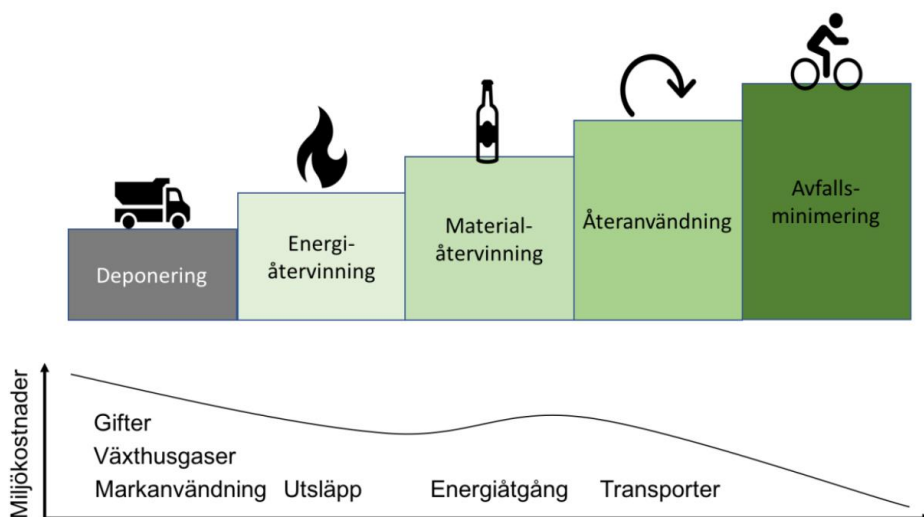
2050 Consultings bedömning av den avgiftningsfunktion energiåtervinningen innebär baseras dels på en massbalans av de tungmetaller som följer med avfallet in i energiåtervinningen vid Söderenergis anläggning, Igelstaverket, i Södertälje samt på ett antal studier som gjorts vad gäller de samhällsekonomiska kostnader som exponeringen av tungmetaller orsakar.

Studien visar att 99,97 % av de fem studerade tungmetallerna, arsenik, bly, kadmium, krom och kvicksilver, fångas upp i askan som sedan undandras kretsloppet och omhändertas på ett säkert sätt. 2050 Consulting har gått igenom 47 olika studier som undersökt de samhällsekonomiska kostnaderna som de fem tungmetallerna förorsakar. De olika studierna visar på mycket varierande samhällsekonomiska kostnader för de olika metallerna. Spannet mellan 189 miljoner och 3, miljarder kronor per år baseras på medianvärdet och medelvärdet av de samhällsekonomiska kostnaderna för respektive tungmetall i de olika studierna.

Studier kring avgiftningen har hittills endast kunna göras på tungmetaller eftersom vi har mycket god kunskap om metallinnehållet i avfallsbränslen och i askor samt i utsläpp till luft och vatten. Avgiftningsfunktionen är sannolikt lika stor eller större vad gäller innehållet av organiska hälso- och miljöfarliga ämnen i avfallet. Exempel på organiska hälsofarliga ämnen är ftalater, bromerade flamskyddsmedel, klorparaffiner och bisfenoler. Dessa ämnen är vanliga i plast som mjuk- eller hårdgörare. Våra förbränningsanläggningar är konstruerade för att fullständigt bryta ned och förstöra sådana ämnen.

Söderenergi stödjer avfallstrappan som princip för avfallshanteringen. En ökad insikt om föroreningar i olika typer av avfall, t ex plast och rivningsvirke, har dock börjat väckas. T ex har Europeiska konsumentföreningar nyligen publicerat en rapport som visar att miljöfarliga ämnen återfinns i bl.a. leksaker tillverkade av återvunnen plast. En annan nyligen publicerad studie visar på att miljöfarliga ämnen också återfinns i plastmattor tillverkade av återvunnen plast.

Nedanstående bild från rapporten Söderenergis miljötjänst tjänar som ett bra exempel på att avfall som innehåller miljöfarliga ämnen inte bör materialåtervinnas. Av bilden framgår att de samlade miljökostnaderna är större vid materialåtervinning jämfört med energiåtervinning för avfall som innehåller hälso- och miljöfarliga ämnen. Den bästa metoden för omhändertagande av detta avfall är energiåtervinning som leder till en avgiftning av det tekniska kretsloppet. Denna funktion kommer att vara nödvändig under en övergångsperiod för att omhänderta redan förorenade produkter och fram till dess att produktionen blir giftfri.



Exempel på avfall som på grund av sitt innehåll av hälso- och miljöfarliga ämnen inte bör återvinnas är många plaster. Andra orsaker till att plast idag inte kan materialåtervinnas kan vara av hygieniska skäl eller kvalitetsbrister. Plasten kan vara försliten eller sammansatt av olika plastpolymerar som inte kan separeras. Exempelvis ger materialåtervinningen av plastförpackningar upphov till en betydande mängd rejekt som måste omhändertas.

Kemikalieinspektionen har publicerat studier som visar att importerade plastprodukter, bl a barnleksaker, från Asien kan innehålla miljöfarliga ämnen i form av tungmetaller och organiska skadliga ämnen i nivåer som inte är tillåtna inom EU. Sådana produkter ska självklart inte materialåtervinnas utan snarast tas ur kretsloppet.

Ovanstående beskrivning visar på ett tydligt sätt att det enda sättet att åstadkomma en hållbar produktion och konsumtion är att angripa problemen där de uppstår. Produktion av stora mängder och många typer av plast utsätter människor och miljö för hälso- och miljöfarliga ämnen, bidrar till nedskräpning, motverkar nyttan med en cirkulär ekonomi och förhindrar en effektiv återanvändning och materialåtervinning. Frånsett dagens system för insamling av förpackningsavfall går producenterna av plast helt fria från ansvar och de kostnader som de belastar avfallshanteringen och övriga samhället med.

I stället för en skatt på förbränning av plast bör producenternas ansvar tydliggöras och skärpas genom styrmedel som underlättar ökad andel förnybar råvara, återanvändning och materialåtervinning av alla typer av plastprodukter, inte enbart förpackningar. Styrmedlen kan till exempel omfatta krav på eco-design för förenklad återanvändning och materialåtervinning, förbud mot tillsatser av hälso- och miljöfarliga ämnen, krav på minsta andel återvunnet material i plastartiklar samt ökad andel förnybar råvara.

De direkta utsläppen av fossil koldioxid från Söderenergis produktion beror på avfallets innehåll av plast och i viss mån tekniskt gummi som i huvudsak är tillverkade av fossilt material. Söderenergi anser att dessa fossila utsläpp som frigörs i energiåtervinningsprocessen i stället skall tillskrivas produktionen av plast. Energisektorn behöver inte denna plast men plastproducenterna behöver energisektorn för att ta hand om den plast de släpper ut på marknaden.

Eftersom utredningen föreslår att en skatt på förbränning av avfall inte ska omfatta förbränning av farligt avfall ska det poängteras att Söderenergi inte tar emot något avfall som klassats som farligt avfall. De 106 ton tungmetaller som redovisats ovan kommer från icke farligt avfall som rivningsvirke och upparbetat verksamhetsavfall av papper, trä och plast.

Effektiv resurshushållning

Genom att utnyttja avfall kan som framgår ovan mycket stora energimängder återvinnas i stället för att förstöras t ex på en deponi. Avfallet ersätter också både fossila bränslen och jungfruliga biobränslen vid produktionen av fjärrvärme och el. Därigenom kan utsläppen av klimatgaser från fossila bränslen undvikas och förnybara skogsprodukter kan frigöras för att producera t ex biodrivmedel.

Frågan om import av avfall

I utredningen och i den allmänna debatten diskuteras och ifrågasätts import av avfall till den svenska energiproduktionen. Argument som förs fram är t ex att import av avfall är nödvändig på grund av att vi i Sverige har en överkapacitet vid våra förbränningsanläggningar. Denna typ av argument är lite märkliga och nationella. Sverige är medlemmar i EU med en fri handel av varor och tjänster och vi är starkt beroende av en såväl omfattande export som import. T.ex. är alla fossila drivmedel vi använder importerade. Sverige är också världens tredje största exportör av sågade trävaror. Trävarorna används för husbyggnad och kommer så småningom att återvinnas som returträ, t ex i Sverige för energiproduktion.

I ett Europeiskt perspektiv finns inte ett överskott på förbränningskapacitet utan snarare ett mycket stort underskott. Årligen deponeras inom EU ca 130 miljoner ton brännbart avfall per år i brist på förmåga att energiåtervinna och avgifta detta avfall. Genom den Svenska importen kan vi sälja vi en miljö tjänst som bidrar till minskad global uppvärmning och minskade miljö- och hälsoproblem i Europa, ”Vi håller Europa rent”.

Försämring av fjärr- och kraftvärmens konkurrenskraft och förmåga att göra miljönytta.

Om en skatt på förbränning av avfall införs skulle det slå mycket hårt på fjärr- och kraftvärmeproducenterna och leda till fördyrad fjärrvärme för kunderna och därmed sämre konkurrens mot miljö- och resursmässigt sämre uppvärmningsformer som förbrukar i stället för att producera el. Detta är inte önskvärt i ett läge där Sverige behöver en stabil basproduktion av el i samband med att kärnkraften avvecklas och beroendet av sol- och vindkraft ökar.

En försämring av fjärr- och kraftvärmens konkurrenskraft skulle också försämra samhällets förmåga att omhänderta de avfallsproblem som dagens produktion och konsumtion ger upphov till.

En ny affärsmodell behövs

I stället för att lägga ytterligare pålagor långt ned i avfallstrappan måste styrmedel riktas mot orsakerna till dagens problem, d.v.s. mot ohållbar produktion och konsumtion.

Även nya affärsmodeller behövs som stärker de aktörer som arbetar med energi- och materialåtervinning samt återanvändning och tydligt adresserar kostnader och ansvar till de aktörer som orsakar problemen och har möjlighet och mandat att åtgärda problemen.

Söderenergi tillsammans med ett antal kommunala energibolag arbetar just nu med en sådan ny affärsmodell baserat på fjärr- och kraftvärmens miljötjänst. Vår nya kunskap kring de nyttor vi bidrar med, klimat- avgiftning och resurshushållning kommer att utformas som ett verifierat för miljötjänsten riktat mot leverantörer av avfall. Den nya affärsmodellen innebär att vi i stället för att köpa bränslen säljer en verifierad miljötjänst vilket kommer att stärka vår ekonomi och konkurrenskraft. Vi förväntar oss att återvinningsföretag på motsvarande sätt i sin tur kommer att beskriva den miljönytta de i sin tur utför och adressera kostnaderna uppåt mot avfallslämnarna.

Detta innebär att kostnaden för att lämna bort avfall kommer att öka och kostnaden för fjärrvärme kan minskas. Detta är en önskvärd utveckling mot ett hållbart samhälle om det, till skillnad från en fiskal skatt på energiåtervinning av avfall, kan ske genom att på ett positivt sätt kunna visa på de nyttor som utförs längre ned i avfallstrappan och ekonomiskt stärker de aktörer inom återvinningsindustrier så att t ex materialåtervinningen kan förbättras.

Med vänliga hälsningar

Karin Medin
VD

Jan-Erik Haglund
Hållbarhetschef