



Er ref/dnr: Fi2018/04173/S2

Vårt dnr: 2018/0104

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Stockholm 15 november 2018

**Yttrande avseende delar av betänkandet Brännheta skatter! Bör
avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion
beskattas. (SOU 2017:83)**

Sammanfattning

- Utformningen av författningsförslaget vad gäller skatt på förbränning av avfall, med lika beskattning oavsett enbart värmeproduktion eller kombinerad el/värmeproduktion, tydliga definitioner av begrepp och indexering av skatten efter KPI är i huvudsak bra.
- Naturskyddsföreningen anser att den föreslagna skattenivån på 100 kronor per ton är alltför låg för att vara styrande och att utgångspunkten för skatten bör vara likabeskattning med annan fossil förbränning och initialt ligga på minst 650 kronor per ton.
- Motiven för en avfallsförbränningsskatt är inte bara ökad materialåtervinning, utan även att minska importen av avfall till förbränning, beskatta all fossil förbränning lika, jämställa konkurrensvillkoren mellan biobränslen och avfall som bränsle samt att göra kompostering och rötning av biologiskt avfall mer konkurrenskraftigt jämfört med avfallsförbränning.
- Eftersom utredningen i praktiken endast analyserar det första skälet, att öka materialåtervinningen, behövs ytterligare studier för att avgöra lämplig nivå på skatten. En likabeskattning med annan fossil förbränning får anses som en miniminivå. Fler motiv för skatten medför sannolikt en betydligt högre skattenivå än 650 kr per ton.
- De svenska avfallsförbränningsanläggningarna är en del av EUs utsläppshandel, men generös tilldelning av utsläppsrätter och ett alltför lågt pris på dessa gör att deltagandet i utsläppshandeln inte har någon styrande effekt på avfallsförbränningen, det kan inte ersätta en skatt på avfallsförbränning.

Specifika synpunkter

Naturskyddsföreningen har inga avgörande invändningar mot utformningen av författningsförslaget vad gäller skatt på avfall som förbränns:

- Det är bra att avfallsförbränningsanläggningar och samförbränningsanläggningar (kraftvärmeverk som helt eller delvis använder avfallsbränsle) beskattas lika enligt förslaget. Den främsta anledningen till att den tidigare avfallsförbränningsskatten, som avskaffades 2010, inte fungerade var att den gällde fullt ut bara för ett fåtal anläggningar med avfallsförbränning enbart för värmeproduktion. Majoriteten av kraftvärmeeanläggningarna, som också producerade el, hade samtidigt en skattenedsättning med uppemot 90 procent. Detta var en följd av att den förra avfallsförbränningsskatten fördes in i lagen om skatt på energi, LSE, varför de principer som fanns i denna lag för beskattning av energi kom att gälla även på detta område. Utredningen har dock inte klarlagt hur en separat lag om skatt på förbränning av avfall egentligen ska göra det möjligt att frångå principerna i LSE och EUs energiskattedirektiv och införa likabeskattning av all avfallsförbränning, oavsett om det sker enbart för att producera värme, eller är bränsle för kombinerad el- och värmeproduktion.
- Det är också värdefullt att lagförslaget innehåller tydliga definitioner av begrepp och uttryck. Särskilt noteras som positivt att torv undantas från definitionen av biobränsle och att biobränsle och miljöfarligt avfall ska avräknas från skattskyldigheten.
- Det är också bra att lagförslaget innehåller en klausul om att skatten på förbränning av avfall årligen skall uppräknas efter konsumentprisindex.

Däremot anser föreningen att den föreslagna skattenivån på initialt 100 kronor per ton för avfall som förbränns är för alltför låg för att ha någon styrande effekt. Utredaren anger själv att en nivå på 647 kronor per ton är likvärdig med full koldioxidskatt för den fossila andelen av avfallet, 12,6 procent, samt även med full energiskatt för den fossila andelen av avfallet (se sid 197 i utredningen).

Naturskyddsföreningen anser att en initial nivå på kring 650 kronor per ton vore en lämplig utgångspunkt för en skatt på förbränning av avfall. Det motsvarar alltså full energi- och koldioxidskatt på den fossila andelen av det avfall som förbränns.

Nivån 100 kronor per ton avfall motsvaras dessutom av den koldioxidskatt på 11 procent av full skattenivå som från och med 2018 införts för alla

kraftvärmeanläggningar, vilket gör att ett närliggande styrmedel på den föreslagna nivån redan finns.

Anledningen till att hushållsavfall är attraktivt som bränsle är att det är billigt, "råvaran" är gratis och endast insamlings- och transportkostnader tillkommer. Dessa bekostas dessutom av kommunala renhållningsavgifter, som tas ut enligt självkostnadsprincipen. För kraftvärmeverken är därför exempelvis biobränslen ett betydligt dyrare alternativ.

Utredaren deklarerar att han egentligen anser att en skatt på förbränning av avfall "inte är en kostnadseffektiv åtgärd för att minska mängden hushållsavfall som bränns" och att han av det tilläggsdirektiv som getts utredningen tvingats att trots detta lägga fram ett skatteförslag. Det är sannolikt den viktigaste förklaringen till varför skatteförslaget läggs på en icke-styrande nivå. Men ovanstående motivering missar en rad andra skäl att införa skatt på förbränning av avfall, varav ökad återvinning bara är ett.

De viktigaste skälen till att införa skatt på avfallsförbränning är:

- *Att öka materialåtervinningen.* I dag förbränns knappt hälften av det svenska hushållsavfallet, 2,3 miljoner ton år 2015. Därtill förbränns 3,5 miljoner ton annat avfall (importerat avfall, plast från förpackningsinsamlingen, utsorterat trä från byggen med mera). Totalt brändes detta år alltså 5,8 miljoner ton avfall. Hushållsavfall är således en mindre del av allt avfall som bränns. Styrmedelseffekten kan förväntas vara högre för dessa andra fraktioner om de ökade kostnaderna kan överföras till dem som genererar dessa avfallsslag.
- *Att minska importen av avfall till förbränning.* Kapaciteten i de svenska anläggningarna för avfallsförbränning överstiger tillgången på avfall. Därför importeras betydande mängder, främst från Norge, Storbritannien och Irland, länder som själva har sämre utbyggd förbränningskapacitet. 2015 importerades 1,3 miljoner ton hushållsavfall. Det är en billig lösning för de exporterande länderna. En skatt på avfallsförbränning i Sverige skulle öka incitamenten i dessa importländer att själva göra något åt sina avfallsproblem. Avfallsförbränning genererar också betydande mängder slagg och aska, cirka 1,2 miljoner ton 2015, som måste deponeras. Det importerade avfallet utgör en del av detta.
- *Att beskatta all fossil förbränning lika.* Den koldioxidskatt på 11 procent av full skatt som lagts på kraftvärmens och som infördes 2018 är ett steg på vägen mot detta. Somdet också påpekas i utredningen skulle det dock behövas en skattenivå kring 650 kronor per ton för att åstadkomma en beskattning av det fossila innehållet i avfallet som är likvärdig med annan fossil förbränning. (Avfallsförbränning stod 2105 för fem procent av växthusutsläppen i Sverige).

- *Att jämställa konkurrensvillkoren mellan biobränslen och avfall som bränsle i fjärrvärmens och i kraftproduktion* (avfallet är gratis för anläggningen och t o m belagt med en mottagningsavgift som genererar en intäkt på cirka 130 kr per MWh, medan biobränslen kostar kring 190 kr per MWh, se figur 11.1, sid 164 i utredningen).
- *Att göra kompostering och rötning av biologiskt avfall mer konkurrenskraftigt.* Sådan behandling av den biogena avfallsfraktionen är väsentligt mycket dyrare än förbränning, men medger utvinning av biogas ur avfallet, samtidigt som rötrester och kompost kan återföras åkerjorden som gödning och bidrag till att öka kolinlagringen i åkermarken.

Eftersom utredningen i praktiken endast analyserar det första skälet, att öka materialåtervinningen, behövs ytterligare studier för att avgöra lämplig nivå på skatten. En likabeskattning med annan fossil förbränning får anses som en miniminivå. Sannolikt är ett mål om att göra rötning och kompostering konkurrenskraftigt det som skulle motivera den högsta skattenivån.

För att minska den fossila andelen i avfallet så behöver man dels minska plastanvändningen i samhället och dels öka materialåtervinningen av plast. I dag eldas stora delar av de insamlade plastförpackningarna. Det är för många olika plastsorter som blandas och det är för svårt att sortera ut dem manuellt. Kvaliteten på det återvunna materialet blir genom blandningen dålig. Efterfrågan på återvunnen plast är därför låg. En någorlunda kraftfull skatt på avfallsförbränning ökar incitamenten att återvinna plasten.

De flesta svenska avfallsförbränningsanläggningar är stora nog för att vara med i den Europeiska utsläppshandeln (anläggningar över 20 MW). Sverige har valt att inkludera dessa anläggningar, eftersom de oftast producerar både el och värme.

Kraftvärmeanläggningar (28 sådana anläggningar med förbränning av hushållsavfall finns i Sverige) betalar som tidigare nämnts 11 procent av full koldioxidskatt och 70 procent av energiskattenivån. Rena värmeanläggningar (sex anläggningar i Sverige), utan elproduktion, betalar 91 procent av koldioxidskatten och full energiskatt.

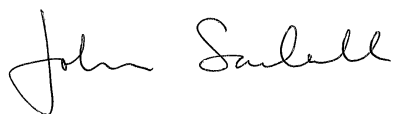
Nedsättningen av koldioxidskatten motiveras med att anläggningarna är med i utsläppshandeln. Men nettobehovet av inköpta utsläppsrätter, utöver gratistilldelningen, i de svenska avfallsförbränningsanläggningarna begränsades 2016 till 144 000 ton, (trots att det totala utsläppet från dessa anläggningar var 2,4 miljoner ton) till en uppskattad kostnad av cirka sju miljoner. Med ett så lågt pris på utsläppen får utsläppshandeln ingen styrande effekt på avfallsförbränningen i Sverige.

Nu höjs priset snabbt inom utsläppshandeln, men den generösa gratistilldelningen gör att utsläppsrätter även framöver sannolikt förblir en marginell kostnad för anläggningarna, några tiotal miljoner totalt. Utsläppshandeln kan inte ersätta en avfallsförbränningsskatt som styrmedel.

Detta remissvar har utarbetats av Anders Friström, sakkunnig, med hjälp av David Kihlberg, avdelningschef, båda vid klimatavdelningen på Naturskyddsföreningens kansli.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan



Johanna Sandahl
ordförande

David Kihlberg
chef för klimatavdelningen