

**Vattenfall AB**  
Evenemangsgatan 13  
169 92 Solna

**Regeringskansliet**  
Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

**Kontakt:** Karin Nikavar  
**Email:** karin.nikavar@vattenfall.com  
**Telefon:** 08-739 69 29  
**Mobil:** 0722-48 36 78

**Datum:** 2018-11-29

**Diarienummer Fi2018/04173/S2**

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

Vattenfall tackar för möjligheten att inkomma med synpunkter på de delar av betänkande avseende Brännheta skatter! SOU 2017:83 som berör avfallsförbränningskatt.

### **Sammanfattning**

- Vattenfall delar utredningens slutsats om att en **skatt på avfallsförbränning inte bör införas**. Detta innebär att Vattenfall avstyrker utredningens förslag till utformning av avfallsförbränningskatt enligt avsnitt 1.3 i rapporten.
- Avfallsförbränningskatt har, som utredningen konstaterat, **ingen miljöstyrande effekt** för att minska mängden avfall eller dess fossila innehåll. Enligt utredningens direktiv är syftet med en eventuell avfallsförbränningskatt att den ska styra mot 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 avfallsförbränningskatt skulle inte bidra till att uppnå det målet.
- En **avfallsförbränningskatt blir i stället fiskal**, vilket även utredningen har konstaterat. De ökade skattekostnaderna för avfallsförbränningsanläggningarna kan inte överföras bakåt i kedjan och slår därför direkt mot fjärrvärmeföretagens lönsamhet. Det är inte förenligt med den blocköverskridande Energikommissionens skrivelse om *"en konkurrenskraftig fjärrvärmesektor och minskad elanvändning i uppvärmningen är förutsättningar för att klara den förnybara el- och värmeförsörjningen under kalla vintermånader"*.
- Vattenfall delar regeringens och utredningens ambition om att Sverige ska uppnå en mer resurseffektiv och giftfri avfallshantering och att detta ska göras i enlighet med avfallstrappan. Det betyder att styrmedel och insatser behöver sättas in tidigt i produktens och materialens livscykel samt helst förebygga själva uppkomsten av avfall. Det uppnås inte genom att införa en avfallsförbränningskatt som riktas mot energiåtervinningen, långt ner i avfallstrappan. **Vattenfall anser att styrmedel i stället bör införas som främjar minskad konsumtion, ökad återanvändning och ökad materialåtervinning.**
- Sammanfattningsvis anser Vattenfall att det finns starka argument mot införandet av en avfallsförbränningskatt och att förslaget därmed bör avstyrkas.

## Inledning

Vattenfall producerar värme, kyla, ånga och elektricitet i bolagets värme- och kraftvärmeanläggningar. Verksamheten omfattar hela värdekedjan: produktion, distribution och försäljning. Vi erbjuder även fjärrkyla och ånga varav den senare används i industriella processer. I Uppsala har Vattenfall värme bland annat avfallsförbränning med energiåtervinning, med en kapacitet om 170 MW värme, 10 MW el, 11 MW kyla. På avfallspannorna har vi rökgasrening med höga utsläppskrav, bl.a. renas organiska ämnen med textilfilter med organiskt kol, rökgaskondensat renas genom kalktillsats och komplexbildare för tungmetaller, därefter fällningssteg samt sandfilter och kolfilter.

Energiåtervinning från avfallsförbränning har ökat i Sverige under de senaste åren. Sverige har ett väl utbyggt fjärrvärmenät (till skillnad från de flesta EU-länder) och ett klimat som bidrar till ett relativt stor värmeunderlag och vi har därför bra möjligheter att nyttiggöra avfall och annat sekundärt material genom att använda det som bränsle i våra värmeverk. Kopplingen mellan avfallsförbränning och fjärrvärme resulterar i en högeffektiv energiåtervinning av avfall.

## En avfallsförbränningsskatt har ingen styrande effekt

Vattenfall avstyrker förslaget om införandet av en avfallsförbränningsskatt, enligt förslag i SOU 2017:83, med det huvudsakliga argumentet att föreslagen skatt inte får någon miljöstyrande effekt. Detta konstaterar även utredning själv, likväl som den tidigare utredningen Skatt i retur (SOU 2009:12). SOU 2017:83 konstaterar själva att *"för att en skatt på avfall som förbränns ska vara verkningsfull samt kostnadseffekt måste den utgöra ett ekonomiskt incitament för de aktörer som fattar beslut om avfallens uppkomst, sortering och behandling"*.

Avfallsförbränningsanläggningar har liten rådighet över incitamenten mot dessa aktörer, då avfallet upphandlas på en fri marknad, den gemensamma europeiska marknaden, med liten möjlighet att överföra de ekonomiska kostnaderna från en avfallsförbränningsskatt till dem då det skulle innebära att man som inköpare prisar ut sig.

För det fall en avfallsförbränningsskatt teoretiskt skulle lyckas överföras till leverantörerna och därefter de som gett upphov till avfallet är förhoppningen att det skulle leda till att hushåll och företag minskar sitt fossila avfall. Det är dock svårt att se hur kopplingen mot just det fossila delen skulle kunna göras. Ökade kostnader för avfallshantering skulle även kunna leda till en ökning av andra sätt att göra sig av med avfallet t.ex. deponi, olaglig dumpning eller andra alternativ som är sämre för miljön.

Det är inte heller möjligt för ett fjärrvärmebolag att överföra de ökade kostnaderna på våra kunder. Det råder tuff konkurrens på värmemarknaden från framför allt individuella lösningar och det skulle inte heller få någon styrande effekt avfallet då det inte finns någon direkt koppling för kunderna. Dessutom är det svårt att motivera varför just fjärrvärmekunderna skulle stå för de fossila utsläpp från avfall som samhället som helhet har gett upphov till.

Effekten av en avfallsskatt skulle därmed bli fiskal och slå direkt på fjärrvärmebranschens marginaler. Fjärrvärmebranschen utsätts redan idag från hård konkurrens från individuella lösningar, framför allt från värmepumpar. Införandet av en avfallsförbränningsskatt skulle försämra fjärrvärmens konkurrenskraft och därmed snedvrیدا villkoren på värmemarknaden. En fiskal avfallsförbränningsskatt är inte heller förenlig med den blocköverskridande Energikommissionens uttalade vilja om att lyfta fram fjärrvärmens roll i energilandskapet, i enlighet med deras skrivelse: *"en konkurrenskraftig fjärrvärmesektor och minskad elanvändning i uppvärmningen är förutsättningar för att klara den förnybara el- och värmeförsörjningen under kalla vintermånader"*. Vattenfall anser att detta är ett starkt argument för att avslå förslaget om avfallsförbränningsskatt.

Vattenfall instämmer i utredningens skrivning om att en grundregel för miljöpolitisk styrning är att styrmedel bör sättas in så nära problemkällan som möjligt för att styra på ett ändamålsenligt sätt. En skatt på avfallsförbränning är ett styrmedel långt från problemkällan och är alltså inte ett miljöpolitiskt styrmedel, dvs det får ingen styrande effekt och skulle ha låg kostnadseffektivitet och dålig träffsäkerhet. Vattenfall hade önskat att utredningen hade fått ett bredare perspektiv för att kunna analysera möjliga styrmedel som skulle kunna bidra till att uppnå utredningens övergripande syfte snarare än att undersöka just ett specifikt styrmedel.

## **Avfallsförbränning är en samhällstjänst som kommer att behövas för lång tid framöver**

Dagens samhälle är tyvärr inte cirkulärt i en tillräckligt hög utsträckning då både Sverige och andra länder genererar stora mängder avfall som hade kunnat undvikas. Vattenfall anser att det är av största vikt att minska avfallsmängderna, minska avfallets fossila innehåll och att undvika deponi. Deponier genererar metangas och läcker farliga ämnen till naturen. Avfallsförbränning bör endast ske för fraktioner som inte kan nyttiggöras högre upp i avfallstrappan. Det är dock ett bra sätt att hantera det avfall som i stället skulle läggas på deponi och bör därför ses som en viktig samhällstjänst. När avfallsförbränning kopplas till energiåtervinning, skapas utöver samhällstjänsten avfallsdestruktion ytterligare en samhällsnytta i form av uppvärmning av byggnader.

I den framtida cirkulära ekonomin återcirkuleras den allra största delen av produkter och material tillbaka till samhället igen och även här har avfallsförbränning med energiåtervinning en viktig roll. I de fall där materialen innehåller giftiga och farliga ämnen, eller att materialet inte längre kan återvinnas, s.k. rejekt, är det dock inte lämpligt med återcirkulation. Avfallsförbränning bidrar till att samhället avgiftas och utsläppen renas genom att farliga organiska ämnen destrueras vid höga temperaturer och tungmetaller oskadliggörs. Detta betyder att energiåtervinning kommer att ha en viktig funktion även i det cirkulära samhället, då även ett cirkulärt samhälle har behov av att destruera rejekt. Vissa material behöver även hanteras med avfallsförbränning för att kunna återcirkulera i samhället, t.ex. fosfor.

Sverige har väl utbyggd kapacitet avfallsförbränning och hanterar mer än Sveriges egna behov. Det finns dock ingen överkapacitet på avfallsförbränning om man ser till marknaden som helhet, då avfall handlas på den europeiska marknaden. Tyvärr deponeras fortfarande 130 miljoner ton avfall årligen inom EU, vilket i stället hade kunnat nyttiggöras i en avfallsförbränningsanläggning med energiåtervinning.

Det skulle vara enkelt att belägga avfallsförbränningsanläggningar med en skatt. Men att göra detta kommer tyvärr inte påverka det fossila innehåll i avfallet som idag genereras i vårt konsumtionssamhälle. Avfallet som uppstår behöver hanteras och en avfallsförbrännings skatt skulle riskera att styra över avfall från avfallsförbränning till deponi, då få andra länder än Sverige har deponiförbud.

## **Vattenfall välkomnar framtagandet av styrmedel som främjar en cirkulär ekonomi och en minskad andel fossilt innehåll i avfallet**

Vattenfalls strategi är att göra det möjligt att leva fossilfritt inom en generation. Det innebär att Vattenfall som företag ska vara fossilfritt, men även att vi ska möjliggöra för andra i samhället att bli fossilfria. Fossilfrihet inom en generation genomsyrar allt arbete inom koncernen, med särskilt fokus på värmeverksamheten.

Vattenfalls värmeverksamhet har satt som mål att vara koldioxidneutrala 2030 och för att uppnå detta behöver de fossila koldioxidutsläppen från förbränning av avfall minska. Avfallet

behöver därmed hanteras i enlighet med avfallstrappan och Vattenfall behöver samarbeta med andra aktörer som har rådighet över avfallets innehåll. Avfallsförbränning hanterar även de gifter som finns i avfallet samt materialåtervinning t.ex. metaller ur bottenaskan samt utför en säker slutbehandling av restprodukterna (askor, slagg och slam). Vattenfall vill samarbeta med andra aktörer som till skillnad från Vattenfall har rådighet över avfallets innehåll. Ett exempel på pågående samarbete är projektet "Jakten på plasten" inom Uppsala klimatprotokoll. Projektet har bland annat resulterat i att man ser över om plastbehållare från sjukhus innehållande sjukhusavfall kan bytas ut till biobaserade behållare. En övergång till biobaserade behållare skulle minska sjukhusens fossila avtryck och resultera i att mindre plast bränns i avfallsförbränningsanläggningen i Uppsala. Vattenfall ser gärna att fler aktörer på marknaden engagerar sig i liknande samarbeten.

Det avfall som kommer till Vattenfalls avfallsanläggningar ska ha lågt fossilt innehåll och endast bestå av rejekt, dvs fraktioner som inte är lämpliga för återanvändning eller materialåtervinning. I det avfall som Vattenfall nu tar emot finns dessvärre en viss del avfall som skulle kunna återcirkuleras högre upp på avfallstrappan. Vi presenterar nedan ett antal styrmedel som skulle kunna förbättra materialåtervinning och därmed minska andelen avfall som hade kunnat återcirkulerats i stället för att gå till avfallsförbränning.

Det är viktigt att styrmedel åstadkommer verklig miljö- och klimatnytta. Det är viktigt att man har en bred ansats när sådana styrmedel tas fram, i stället för att redan från början rikta in sig på ett specifikt styrmedel så som avfallsförbränning. Dagens styrmedel är framför allt inriktade på utsortering och materialåtervinning av plast i hushållsavfallet. Vattenfall anser dock att nya styrmedel behövs för att förebygga själva uppkomsten av avfall och öka återanvändningen. Det skulle åstadkomma en än större miljö- och klimatnytta.

Avfallstrappan anger den prioriteringsordning som politik och lagstiftning bör ha när det gäller avfallshantering. För att driva på utvecklingen mot ett mer cirkulärt samhälle behövs incitament för att öka efterfrågan av sekundära råmaterial. Det är för billigt att använda primära råmaterial och efterfrågan på sekundära material är inte tillräckligt hög. Insatser behövs också för att öka utbudet och materialkvaliteten samt för att minska andelen material som går till förbränning men som skulle kunna återvinnas. Viktigt är även att konsumtionsmönstren i samhället förändras.

Exempel på styrmedel som riktas högt upp i avfallstrappan och som Vattenfall därför tycker vore intressanta att titta på är:

- Krav vid offentlig upphandling som syftar till att öka användningen av sekundära råmaterial
- Krav vid upphandling med syftet ökad materialåtervinning och minskning av fossila produkter
- Utökad pantsystem
- Riktade forskningsanslag (materialåtervinning av plast, fibrer från kläder/tyg och andra material, fossilfria plastmaterial)
- Förenkla sorteringen av materialfraktioner för att öka materialåtervinningen (gemensamt insamlingsssystem för alla material dvs. inte bara förpackningar, underlätta för hushållen via t.ex. soptunnor med flera fack eller hämtning)
- Åtgärder kring förebyggande av avfall (t.ex. underlätta för delningstjänster, reparationer)
- Ökad standardisering av material för att möjliggöra ökad materialåtervinning och återanvändning

- Ekodesign och produktkrav (med avseende på bättre material/användning av sekundära råmaterial, enkelt att reparera och återvinna, undvika skadliga kemikalier, bättre material, designa för lång livslängd etc.)
- Insatser för att öka medvetenheten hos allmänheten och näringslivet (bygga förtroende för materialåtervinning, skapa nya normer kring konsumtion)

Energiföretagen Sverige och Avfall Sverige förordar framtagandet av en nationell strategi för att plastbanta Sverige. Vattenfall instämmer i att det är ett bra förslag, i vilken det föreslås att företrädare för producenter, industrin, handeln, forskare, återvinningsbranschen, miljöorganisationer, industribranschorganisationer, beslutsfattare, myndigheter och konsumenter är med i framtagandet av en sådan strategi. Samarbete längs med produkters värdekedja är viktigt för att nå framgång i att minska produktion och användning av fossil plast. Problemet med fossil plast orsakas inte av avfallsförbränningsanläggningar.

Med vänlig hälsning

Vattenfall AB



Cecilia Hellner  
Head of Public & Regulatory Affairs Nordic