

Vår handläggare
Jonas Dahllöf

REMISSVAR

Till: Stockholms Stadshus AB
Att: Krister Stralström
105 35 Stockholm
remiss@stadshusab.se

Dnr: SSAB 2019/139

Remiss av Motion om skatt på avfallsförbränning (KS 2019/401), Dnr SSAB 2019/139

Stockholm Vatten och Avfall AB har tagit del av motionen om skatt på avfallsförbränning och tillstyrker att kommunstyrelsen bifaller motionärens förslag, baserat på nedan resonemang och synpunkter.

Förbränningskatteutredningen initierades av regeringen i juni 2016. En särskild utredare tillsattes då av Finansdepartementet. Uppdraget var att:

- se över förutsättningarna för avfallsförbränning samt analysera behovet av att införa skatt på förbränning av avfall,
- se över om kväveoxidavgiften kan göras med verkningsfull ur miljösynpunkt och samhällsekonomiskt effektiv, i första hand om den görs om till en skatt, samt
- lämna förslag på hur prissignalen på utsläpp av fossil koldioxid inom EU:s system för handel med utsläppsrätter kan kompletteras med andra ekonomiska styrmedel vad gäller el- och värmeproduktion.

Syftet med den första punkten var att uppnå en mer resurseffektiv och giffri avfallshantering i enlighet med avfallshierarkin och regeringens ambition om att Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer.

I maj 2017 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2017:49) för utredningen. I tilläggsdirektiven framgår att utredningen ska lämna ett förslag på utformningen av en skatt på förbränning av avfall.

Weine Wiqvist (tidigare VD Avfall Sverige) har varit en av många förordnade experter i utredningen.

Utredningen överlämnade sitt betänkande i november 2017. *Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas?* (SOU 2017:83).

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2017/11/sou-201783/>

Som det står i motionen från Socialdemokraterna så avstyrkte utredaren själv införandet av en skatt på avfallsförbränning. Utredningen bedömer:

- att det finns ett långsiktigt behov av att styra avfallshanteringen mot en ökad grad av återanvändning och återvinning av material men att skatt på förbränning av avfall inte är ett träffsäkert och kostnadseffektivt styrmedel för att fylla detta behov
- att en skatt på avfall som förbränns inte utgör ett ändamålsenligt styrmedel för att kostnadseffektivt bidra till uppfyllandet av de klimat-, energi- och avfallspolitiska målen, samt
- att den svenska avfallssektorn idag inte har en struktur som lämpar sig för att införa en avfallsförbränningskatt.

Utredningen pekar på fyra huvudskäl som bidragit till bedömningen:

- Det samhällsekonomiska värdet av att ta steget från energiåtervinning till materialåtervinning är inte lika högt för alla material. I teorin skulle skattenivån behöva differentieras mellan olika avfallsfraktioner. Men även om en effektiv skattstruktur kan definieras i teorin är den näst intill omöjlig att tillämpa i praktiken då frågan är mycket komplex. Bl.a. på grund av avfallets normalt mycket heterogena sammansättning. Utredaren gör bedömningen att en differentierad skatt dels skulle vara rättsosäker, dels kräva en enorm kontrollapparat. En skatt bör därför vara viktbaserad, men en viktbaserad skatt medför andra svårigheter (mer om det längre ner).
- att det finns tillfällen då förbränning är den hållbarhetsmässigt bäst lämpade behandlingsformen. Det gäller till exempel för att kontrollera och minska spridningen av farliga ämnen som inte ska recirkuleras i samhället.
- En begränsad efterfrågan på återvunnet material medför ett lågt resursvärde för vissa avfallsfraktioner. Detta innebär att kostnaden för materialåtervinningen blir förhållandevis hög från såväl ett företagsekonomiskt som ett samhällsekonomiskt perspektiv. En skatt på avfall som förbränns måste i sådana fall sättas på en motsvarande hög nivå för att bli verkningsfull. Från ett samhällsekonomiskt perspektiv är energiåtervinning att föredra om en mycket hög skatt på dessa avfallsfraktioner inte kan motiveras av miljöskäl.
- Ansvars- och incitamentsstrukturen i avfallssektorn avviker från de förutsättningar som definierar en kostnadseffektiv skattstyrning. För att en skatt på avfall som förbränns ska vara verkningsfull samt kostnadseffektiv måste den utgöra ett ekonomiskt incitament för de aktörer som fattar beslut om avfallets uppkomst, sortering och behandling. Den struktur som finns för hushållsavfallet uppfyller inte fullt ut dessa förutsättningar, och styreffekten av en skatt riskerar därför att bli liten.

För hushållsavfallet menar utredaren att en skatt inte riskerar att bli verkningslös, men att den riskerar att få låg verkningsgrad och är inte en kostnadseffektiv åtgärd för att åtgärda miljöproblem som orsakas av aktörer högre upp i avfallsströmmen. En skatt på avfall som förbränns påverkar relativpriserna för olika behandlingsformer. När avfallsförbränning blir dyrare blir andra behandlingsformer billigare. De ekonomiska incitamenten förs då främst över till kommunerna som har det övergripande ansvaret för insamling av hushållsavfallet. Det initiala incitamentet för kommunerna blir att föra över de ökade kostnaderna via höjda avfallstaxor för att nå kostnadstäckning. Utredaren skriver också att ett rimligt antagande är att kommunerna för att minimera sina kostnader skulle prioritera åtgärder för att flytta avfall från förbränning till andra behandlingsformer, baserat på kostnad per kilo avfall. Det innebär att det ekonomiska incitamentet för kommunerna inte riktas mot de avfallsfraktioner som är mest angelägna att återvinna ur miljösynpunkt, t.ex. plast. För verksamhetsavfallet är situationen något annorlunda eftersom företagen

själva enskilt bär kostnaderna för sitt avfall. En skatt kan leda till att minska mängden verksamhetsavfall som förbränns, men skulle inte heller här åtgärda miljöproblem högre upp i avfallsströmmen.

Ytterligare skäl:

- att en sådan skatt fanns under åren 2006-2010, utreddes och därefter togs bort då den inte visade sig ge väntad effekt,
- den rådande överkapaciteten hos svenska förbränningsanläggningar (i förhållande till tillgängligt inhemskt bränsle) vilket betyder konkurrens om bränslet (avfallet). En skatt kan därför inte till fullo övervältras på avfallslämnarna. Det betyder att skatten istället, men endast till viss del, kommer att övervältras på fjärrvärmekunderna. Hur mycket styrs av vilka alternativ till uppvärmning det finns för kunderna och priset för denna. En sannolik effekt, pga. konkurrensen och fjärrvärmeverksägarnas inlåsnings i stora investeringar och överkapacitet, är då istället att de kommuner som äger förbränningsanläggningar kommer att få bära en betydande del av skattekostnaden.
- underminering av fjärrvärmeverkens konkurrenskraft gentemot andra aktörer på värmemarknaden (fjärrvärmen blir dyrare),
- risk att fjärrvärmeverken vill ha mer "högkvalitativt" avfall till förbränning (dvs. avfall som har ett högt energiinnehåll, t.ex. mycket plast) eftersom skatten föreslås som kr per ton bränt avfall (oavsett avfallens egenskaper/innehåll). Att bränna ett avfall med högt energiinnehåll blir således billigare för fjärrvärmeverken pga. mer energi producerat per ton avfall. Det skulle i sin tur kunna leda till ett minskat intresse för materialåtervinning/att sortera ut återvinningsbart material från avfallet före förbränningen. Tunga fraktioner kan också bli intressantare att sortera ut jämfört med lättare oaktat miljövinsten med materialsortering. Incitamentet blir att hellre sortera ut tunga fraktioner som ger liten miljövinst istället för lätta fraktioner (t.ex. plast) som skulle ge en större miljövinst.

Som det också står i motionen så avstyrkte en majoritet av remissinstanserna införandet av en skatt på avfallsförbränning. Däribland Avfall Sverige, Naturvårdsverket och Sveriges kommuner och landsting (SKL).

Remissinstanserna trycker på att en skatt riskerar att bli verkningslös och att man istället behöver verka högre upp i kedjan för att nå syftet att uppnå en mer resurseffektiv avfallshantering. Det vill säga t.ex. påverkan på design och produktion och ett större ansvarstagande för tillverkare och handel. Detta är ju nu också faktiskt på gång inom EU. Flera framför också att utredningen inte ger ett tillräckligt underlag (ofullständig systemanalys) för att kunna bedöma effekterna av en skatt på avfallsförbränning. T.ex. vad gäller effekterna av ifall skatten omfattar importerat avfall eller inte. Det finns också andra styrmedel som reglerar det svenska energi-, avfalls- och miljöområdet, t.ex. energiskatten och elcertifikatsystemet, och det är i utredningen svårt att se vad de olika styrmedlen får för gemensam effekt.

Stockholm Vatten och Avfall AB delar vidare Stockholm Exergis ståndpunkt att, för det fall en avfallsförbränningskatt skulle beslutas (vilket ju nu skett), införande av en avdragsrätt för sorteringsrester från avfall som passerat en effektiv sorteringsprocess bör införas.

Stockholm Vatten och Avfall AB planerar för en storskalig sorteringsanläggning i Högdalen som förutom att sortera ut matavfall även kommer sortera ut plast- och metallfraktioner till återvinning, där valet av utsorterade fraktioner baserats främst på

klimatnytta och avsättningsmöjligheter. Stockholm Exergi och SÖRAB planerar en liknande anläggning vid Brista.

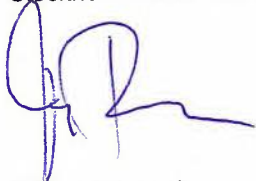
De bägge anläggningarna är baserade på bästa tillgängliga teknik och bör för överskådlig framtid uppfylla högt ställda kriterier för en effektiv sorteringsprocess.

Den föreslagna skatten på avfallsförbränning är inte medtagen i flerårsplan 2020-2022 och inte heller medräknad i förslag till taxa för hushållsavfall 2020. Med införande 1 april 2020 och en nivå på 75 kr/ton beräknas kostnaden öka med 12 mnkr, vilket motsvarar 2 % av taxeuttaget för år 2020, 100 kr/ton 2021 ger 22 mnkr, vilket motsvarar 3 % i ökad kostnad och för år 2022 med 125 kr/ton ökar kostnaden med 27 mnkr, vilket motsvarar ett ökat taxeuttag på 4 % jämfört med taxenivåer redovisade i flerårsplan 2020-2022.

Sammanfattningsvis tillstyrker Stockholm Vatten och Avfall AB att kommunstyrelsen bifaller motionärens förslag.

Med vänlig hälsning

Stockholm Vatten och Avfall AB



Märten Frumerie

Verkställande direktör