

Anna Beckius
Avd. för systemanalys
016-544 22 76
anna.beckius@stem.se

Datum
2005-05-23

Dnr
02-05-2386

Ert datum
2005-03-31

Ert dnr
Fi2005/1862

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande angående BRAS-utredningens delbetänkande En BRASkatt – beskattning av avfall som förbränns (SOU 2005:23)

Sammanfattning

- Energimyndigheten avgränsar sitt yttrande till att särskilt beakta hur väl utredningens förslag styr mot de energipolitiska målen och gör således ingen egen bedömning av hur väl utredningens förslag styr mot de uppställda målen i avfallspolitiken. Energimyndigheten noterar emellertid att effekten på det problem som utredningen är satt att lösa, ökad materialåtervinning, bedöms vara mycket svag.
- Energimyndigheten tillstyrker utredningens förslag att inkludera avfallet i energibeskattningen genom den så kallade energiskattemodellen. Härigenom uppnås en ökad enhetlighet i energibeskattningen; att förändringen ligger väl i linje med de energipolitiska målen säkerställs med automatik.
- Energimyndigheten ser positivt på att utredningens förslag bidrar till att ytterligare stärka kraftvärmens konkurrenskraft. Utredningens förslag torde enligt Energimyndighetens mening verka för en ökad balans inom fjärrvärmeproduktionen genom att avfallsförbränning med värmeåtervinning inte gynnas lika starkt framför de övriga alternativen, kraftvärme och industriell spillvärme.
- Enligt Energimyndigheten framgår det inte hur utredningen har kommit fram till slutsatsen att det är biobränslen och inte fossila bränslen som kommer att ersätta den minskade förbränningen av avfall. Energimyndigheten håller det för rimligt att biobränslen kommer att utgöra ersättning inom värmeproduktion men hur bränsleanvändningen inom kraftvärmeproduktionen, och därigenom inom el- och fjärrvärmeproduktionen totalt sett, påverkas är enligt Energimyndigheten inte utrett.
- Energimyndigheten anser det angeläget att eventuellt kompletterande styrmedel inte går emot de energipolitiska målen. Bland de kompletterande styrmedel som utredningen lyft fram som tänkbara alternativ är det framförallt elcertifikat som har en direkt påverkan på energisystemets styrning.

- Energimyndigheten vill framhålla vikten av att noga utreda möjligheten till att låta de biologiskt nedbrytbara fraktionerna av avfall berättiga till elcertifikat.

Energimyndighetens ställningstagande

Principiella överväganden och sammanfattande förslag (Kap. 5)

Energimyndigheten tillstyrker utredningens förslag att inkludera avfallet i energibeskattningen genom den så kallade energiskattemodellen. Genom att avfall inkluderas i den redan befintliga energibeskattningen säkerställs med automatik att förändringen ligger väl i linje med de energipolitiska målen. Dessutom uppnås en mer enhetlig energibeskattning när avfallets fossila fraktion inte särbehandlas ur skattehänseende.

Ökad materialåtervinning ett övergripande syfte? (5.2.1)

Energimyndigheten konstaterar att utredningen inte värderar nyttan av ökad materialåtervinning utan tar nyttan med ökad materialåtervinning som utgångspunkt för utredningen. Trots utgångspunkten att ökad materialåtervinning är önskvärd till varje kostnad är det enligt Energimyndighetens uppfattning inte tillräckligt noga utrett huruvida förslaget till ny avfallsbeskattning verkligen leder till ökad materialåtervinning. Utredningen tar till sin uppgift att utveckla lämpliga styrmedel utan att först grundligt utreda att ett behov av ytterligare styrning verkligen föreligger. I och med att Sverige återvinner mycket redan idag skulle det enligt Energimyndigheten vara önskvärt att noga utreda vad som från samhällets sida utgör en optimal återvinningsgrad. Eftersom marginalkostnaderna för successivt ökad återvinningsgrad är ökande är det mycket möjligt att denna gräns redan passerats.

Energimyndigheten har i tidigare remissyttranden framhållit att energiutvinning av biologiskt avfall ur miljöhänseende är att likställa med materialåtervinning.

Hur styr de olika modellerna mot de klimatpolitiska och energipolitiska målen? (5.4.2)

Energimyndigheten har svårt att följa hur utredningen kommit fram till slutsatsen att det är bibränslen och inte fossila bränslen som kommer att ersätta den minskade förbränningen av avfall. För att kunna bedöma det från energipolitisk synpunkt lämpliga i en skatt på avfall är det nödvändigt att veta hur det påverkar bränsleanvändningen inom el- och värmeproduktionen totalt sett.

Energimyndigheten håller det för rimligt att bibränslen kommer att utgöra ersättning inom värmeproduktion. En viktig effekt av förslaget är ju att det, till skillnad mot nu, blir lönsammare att använda avfallsbränsle i kraftvärmeproduktion än i värmeproduktion. Förslaget leder således till en

minskad avfallsbränsleanvändning i värmeproduktion till förmån för en ökad biobränsleanvändning.

Energimyndigheten vill betona att förhållandet inom kraftvärmeproduktionen emellertid är mer komplext. Utredningens förslag leder sannolikt till ökad kraftvärmeproduktion men hur bränsleanvändningen inom kraftvärmeproduktionen påverkas är inte utrett. Skattekostnaden för avfallseldning ökar även inom kraftvärmeproduktion, även om den ökar mer i värmeproduktion. Frågan är om den ökade skattekostnaden för kraftvärmen kommer leda till minskad avfallseldning och vad som i så fall kommer att ersätta avfallet. Med tanke på den förhållandevis låga beskattningen av kraftvärmeproduktion är det inte självklart på samma sätt som för värmeproduktionen att det är biobränsle som kommer att utgöra ersättningsbränsle. Det är inte heller säkert att avfallsskatten leder till minskad avfallsanvändning inom kraftvärmeproduktionen. Alternativt kan avfallsbränsleanvändningen i kraftvärmeproduktionen öka genom att kraftvärmeverken får en ökad tillgång på avfallsbränsle. I så fall behöver inte den ökade avfallsbränsleanvändningen tränga undan något annat bränsle utan det är i stället kraftvärmeproduktionen som ökar på bekostnad av värmeproduktionen.

Energimyndigheten ser positivt på att utredningens förslag bidrar till att ytterligare stärka kraftvärmens konkurrenskraft. Genom att avfall idag är undantagen energi- och koldioxidbeskattning åstadkommes ingen styrning mot kraftvärmeproduktion för avfallsbränsle. Energiskattemodellen korrigerar detta och gör att avfallsförbränning i kraftvärmeanläggningar får en stor ekonomisk fördel framför avfallsförbränning i hetvattenpanna. Även om en avfallsskatt inte i sig själv är tillräckligt starkt för att främja utbyggnaden av kraftvärme skulle det innebära ytterligare en förbättring utöver den förbättring för kraftvärmens konkurrenskraft som införandet av elcertifikatsystemet och den reducerade kraftvärmebeskattningen inneburit. Att styra mot ökad kraftvärmeproduktion är något som Energimyndigheten finner mycket önskvärt genom att kraftvärmeproduktion minskar resursbehovet av primärenergi jämfört med separat uppvärmning och elproduktion.

Vilket av de tre alternativen för fjärrvärmeproduktion, värme från kraftvärmeproduktion, avfallsförbränning och industriell spillvärme, som är att föredra från samhällets sida är inte givet. Klart är i alla fall att avfallsförbränning konkurrerar om värmeunderlaget med kraftvärme och industriell spillvärme. Genom att det inte är givet vilket alternativ som är lämpligast är det angeläget att inte genom utformning av skatter och andra styrmedel åstadkomma en alltför stark styrning mot något av alternativen. Lämpligt är att de tre alternativen balanserar någorlunda väl så att det är de särskilda förutsättningarna i respektive fall som får avgöra. Utredningens förslag torde enligt Energimyndighetens mening verka för en ökad balans genom att avfallsförbränning inte gynnas lika starkt framför de övriga alternativen.

En lagteknisk utformning av en skatt på avfall som förbränns (Kap. 6)

Energimyndigheten finner det rimligt att skatteuttaget grundas på avfallets innehåll av fossilt kol och inte på dess utsläpp av koldioxid. Härigenom beskattas den fossila fraktionen av avfall utifrån samma princip som övriga fossilbränslen.

Energimyndigheten finner det angeläget att utformningen av övervaknings- och kontrollsystem i så stor utsträckning som möjligt harmoniserar med de krav som ställs för övriga styrmedel, till exempel elcertifikat och utsläppshandel. Energimyndigheten kan konstatera att redovisningskraven är högre ställda i utsläppshandelssystemet än i utredningens förslag till avfallsskatt. Till exempel är det inte tillåtet att använda sig av schabloner inom ramen för utsläppshandelssystemet. Samtidigt får möjligheten till ökad noggrannhet inte leda till onödigt höga merkostnader. Utredningens förslag till avfallsskatt har, i likhet med föreskrifterna för utsläppshandelssystemet, som utgångspunkt att använda sig av den europeiska standardiseringsorganisationens (CEN:s) standarder. Om CEN-standarder inte finns ska ISO-standarder eller nationella standarder tillämpas. Problemet är bara att standarder för avfall ofta saknas. Med tanke på värdet av att hålla nere kostnaderna, avsaknaden av standarder och de skillnader beträffande önskvärd grad av noggrannhet som föreligger kan det ändå finnas skäl att, i enlighet med utredningens förslag, låta övervaknings- och kontrollsystemen skilja sig mellan styrmedelssystemen.

Energimyndigheten vill erinra om att det redan idag föreligger svårigheter att i lagstiftningen skilja den biologiska från den fossila delen av avfall. Exempelvis ligger det flera ärenden i länsrätten som grundar sig på att förordningen om elcertifikat är otydlig med vad som är att anse som bioenergi.

Kompletterande ekonomiska styrmedel (Kap. 8)

Energimyndigheten finner det fördelaktigt att förslaget bidrar till ökad enhetlighet i energibeskattningen men effekten på det problem som utredningen är satt att lösa, ökad materialåtervinning, föreligger vara liten. Härigenom kan det enligt utredningen bli aktuellt med kompletterande styrmedel. Med bakgrund av detta vill Energimyndigheten påpeka vikten av att eventuellt kompletterande styrmedel inte går emot de energipolitiska målen. Bland de kompletterande styrmedel som utredningen lyft fram som tänkbara alternativ är det framförallt elcertifikat som har en direkt påverkan på energisystemets styrning.

Energimyndigheten vill framhålla vikten av att grundligt utreda möjligheten till att låta de biologiskt nedbrytbara fraktionerna av avfall berättiga till elcertifikat. Då elcertifikat har visat sig ha en mycket stark styreffekt avseende bränsleanvändning i kraftvärmeproduktionen är det inte oväsentligt huruvida avfall i framtiden kommer berättiga till elcertifikat eller inte. Energimyndighetens uppfattning är att elcertifikat kommer att ha en styreffekt trots att bara ungefär hälften av energiinnehållet i blandat avfall kommer från förnybart material.

Specifika synpunkter

Elcertifikat (8.3)


Energimyndigheten vill peka på att syftet med elcertifikatsystemet är att främja produktion av förnybar el. Att då undanta den förnybara fraktionen av avfall är inte konsekvent. Enligt direktivet om främjande av el från förnybara källor (2001/77/EG) ska den biologiskt nedbrytbara fraktionen av industriavfall och kommunalt avfall klassificeras som biomassa och biomassa i sin tur definieras som en förnybar energikälla. Samtidigt som den biologiskt nedbrytbara fraktionen av avfall klassificeras som en förnybar energikälla bör enligt direktivet stöd till förnybara energikällor vara samstämmigt med gemenskapens övriga mål, särskilt bör avfallshierarkin respekteras. Därför bör förbränning av osorterat hushållsavfall bara stödjas under förutsättning av avfallshierarkin inte undergrävs.

Inom ramen för elcertifikatsystemet tas ingen hänsyn till respektive förnybara energislags miljönytta eller stödbehov. Att då undanta den förnybara fraktionen av avfall med hänvisning till att avfall skulle besitta lägre miljönytta eller vara kommersiellt självbärande ligger inte i linje med elcertifikatsystemets syfte. Att inkludera avfall i elcertifikatsystemet har den fördelen att det skapar enhetlighet i systemet.

Samtidigt är Energimyndigheten medveten om att det inom ramen för det befintliga elcertifikatsystemet redan idag görs en del avsteg både från vad som enligt direktivet är att avse med en förnybar källa och från syftet med elcertifikatsystemet. Torv stöds till exempel inom ramen för elcertifikatsystemet även fast torv inte klassificeras som en förnybar energikälla enligt direktivet och vissa tekniker, till exempel storskalig vattenkraft, berättigar inte till elcertifikat med motiveringen att något stödbehov inte bedöms föreligga. Att då exkludera avfall från elcertifikatsystemet under motiveringen att avfall skulle besitta lägre miljönytta eller vara kommersiellt självbärande behöver alltså inte innebära några avsteg från elcertifikatsystemets syfte utöver dem som redan gjorts.

Under beredningens gång har samråd skett med Energimarknadsinspektionen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Thomas Korsfeldt. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningscheferna Tommy Ankarljung, Josephine Bahr Ljungdell, Susan Linton, Zofia Lublin, Andres Muld, Birgitta Palmberger, verksjuristen Fredrik Selander, enhetschefen Thomas Levander samt handläggaren Anna Beckius, den sistnämnda föredragande



Thomas Korsfeldt



Anna Beckius

Kopia till Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet för kännedom.