



Skogsindustrierna

Föreningen Sveriges Skogsindustrier

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
103 33 Stockholm

Remiss av betänkandet (SOU 2002:9) Skatt på avfall idag och i framtiden

Sammanfattning

Skogsindustrierna anser att

- ytterligare styrmedel avseende industrins avfallshantering inte är befogat
- en skatt på förbränning av avfall för att styra mot dyrare behandlingsalternativ utan miljövinst är en samhällelig otjänst
- befrielse från en eventuell förbränningskatt för avfall som är biobränslen ska inte kopplas till EUs avfallsförbränningsdirektiv
- en höjd avfallsskatt som sannolikt skulle bli resultatet av en förbränningskatt är oacceptabelt
- deponering av biobränsleaska bör vara befriad från avfallsskatt.

Helhetssyn

Skogsindustrierna, som har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade betänkande, konstaterar inledningsvis att antalet regler och ekonomiska styrmedel inom avfallsområdet ökat markant under senare år både genom ensidigt svenska beslut och beslut fattade inom EU. Regelsystemet har därmed blivit mycket komplext och kan snarast liknas vid ett lapptäcke. Den med Miljöbalken införda avfallsdefinitionen har också medfört att restprodukter som återanvänds eller återvinns nu omfattas av regelsystemet. Trots att huvudsyftet torde vara att styra hushållens avfallsströmmar medför regelsystemet och de ekonomiska styrmedlen en omfattande administration och kostnader för industrin, som inte längre kan anses stå i rimlig proportion till eventuell miljörisk. Avfallshanteringen vid större industrianläggningar prövas dessutom individuellt av Miljödomstol eller länsstyrelse vilket möjliggör en långtgående styrning.

Skogsindustrierna efterlyser en helhetssyn och förenkling vad gäller regleringen av avfallshanteringen och ser inga skäl varken till att det införs nya styrmedel eller att befintliga styrmedel skärps.

Förbränningskatt

Enligt kommittédirektivet (2001:13) ska utredaren analysera de miljömässiga och ekonomiska konsekvenserna av en eventuell skatt på förbränning av avfall. Något klart syfte med en eventuell förbränningskatt på avfall har emellertid inte uttalats i direktivet. I betänkandet

förutsätts emellertid att skatten ska vara avfalls- och miljöpolitiskt motiverad och inordnas i en grön skatteväxling. Enligt utredaren ska en eventuell skatt inte primärt syfta till att minska avfallsförbränningen utan snarare tillse att också andra och dyrare avfallsbehandlingsmetoder i högre grad utvecklas och utnyttjas. Skogsindustrierna finner ett sådant syfte oacceptabelt - speciellt mot bakgrund av att det i utredningen också konstateras att avfallsförbränning ur miljösynpunkt kan bedömas som nära likvärdig med väl fungerande biologisk behandling.

Utredningen har i sina analyser utgått från att en eventuell förbränningsskatt ska omfatta även industrins avfallsförbränning. Som skäl anförs bland annat att ett generellt undantag för industrin skulle kunna få snedvridande konsekvenser gentemot annan avfallsförbränning. Vid en industri syftar dock avfallsförbränningen till att förutom att ta hand om det egna avfallet även till att generera värme och/eller el för den egna processen medan avfallsförbränningsanläggningen genererar energi för leverans på fjärrvärmenätet. Dessa syften konkurrerar normalt sett inte med varandra. Skogsindustrierna delar inte uppfattningen att industrin ska omfattas av en eventuell skatt. För enskilda företag kan en skatt komma att slå hårt. Inom skogsindustrin är t ex returpappersbruken genom sina relativt stora avfallsmängder speciellt utsatta (se nedan).

Betänkandet visar att det finns risk att en skatt på förbränning av avfall skulle kunna styra utvecklingen mot ett ur miljösynpunkt sämre alternativ. Utredaren föreslår därför att nivån på avfallsskatten vid deponering ses över. Införandet av en förbränningsskatt kommer således sannolikt att medföra en minst lika stor höjning av denna avfallsskatt.

I betänkandet konstateras att industrins kostnader för en eventuell skatt antingen måste kompenseras genom ökade priser på produkterna eller tas ut på företagets vinstmarginal. För en exportriktad tillverkningsindustri som skogsindustrin är det omöjligt att kompensera ökade kostnader genom prisökningar. Kostnadsökningar måste således bäras av företaget vilket kan leda till en försämrad konkurrenssituation. Det förtjänar att påpekas att i t ex Finland är industrins egna deponier undantagna från deponiskatt och någon förbränningsskatt har inte diskuterats.

Utredaren har förutsatt att en eventuell skatt inte ska omfatta förbränning av jungfruligt biobränsle eller avfall som är att betrakta som rent biobränsle. Detta är en nödvändig avgränsning. Skogsindustrierna anser dock inte att en avgränsning kan kopplas till undantagen i EUs Avfallsförbränningsdirektiv såsom utredningen föreslår eftersom varken direktivet eller sannolikt den svenska lagstiftningen vid införandet av förbränningsdirektivet kommer att i detalj tydliggöra vilka skogsindustriella avfall som kan anses undantagna från direktivet. Tillämpningen av lagstiftningen i miljödomstolarna kommer i stället bli avgörande.

Konsekvenser för skogsindustrin av en förbränningsskatt på avfall

Skogsindustrin skulle beröras av en eventuell förbränningsskatt dels genom det avfall som de använda produkterna ger upphov till dels genom det avfall som uppstår vid tillverkningsprocesserna.

I betänkandet har förutsatts att hushållsavfall och därmed ingående använda pappersprodukter skulle omfattas av en eventuell förbränningsskatt. Vi tolkar betänkandet så att en eventuell samförbränning av utsorterat returpapper (härmed avses alla slag av använda pappersprodukter) i en fastbränslepanna skulle omfattas av undantaget för biobränslen. En eventuell

koppling av definitionen till undantag i EUs avfallsförbränningsdirektiv skulle emellertid innebära att även denna förbränning skulle beskattas.

Den övervägande delen av de pappersprodukter som konsumeras i Sverige omfattas av producentansvar genom förordningarna avseende producentansvar för returpapper respektive för förpackningar. För kontorspapper finns ett frivilligt åtagande om insamling och återvinning.

Returpapper är en viktig råvara för svensk skogsindustri och framför allt använda tidningar importerar för att täcka behovet. Detta innebär att det vore i industrins intresse att ännu större kvantiteter kunde insamlas för materialåtervinning, förutsatt att detta skulle kunna ske på ett kostnadseffektivt sätt och med garanterad kvalitet på materialet.

Den idag uppnådda insamlingsgraden ligger dock sannolikt nära den nivå som är ekonomiskt och miljömässigt rimlig att nå. En skatt på förbränning av avfall skulle därför endast medföra ett marginellt tillskott av pappersprodukter för materialåtervinning. Skogsindustrierna vill dock poängtera att det är viktigt att den nuvarande höga insamlingsgraden och materialåtervinningen kan bibehållas. En förutsättning härför är att huvudmannskapet för insamlingsverksamheten fortsatt ligger hos producenterna. Härigenom kan insamlingen utformas så att materialets kvalitet säkerställs till konkurrensmässiga priser.

Vid sorteringen av det insamlade returpapperet uppstår avfall som skulle omfattas av en eventuell förbränningskatt. Kostnaden härför skulle enligt betänkandet täckas av befintliga ”förpackningsavgifter mm”. Enligt vår bedömning skulle emellertid de ökade kostnaderna behöva tas ut genom de till skogsindustrin knutna materialbolagen och användarna av returpapperet.

Vid tillverkning av massa och papper nyttjas stor del av det avfall eller snarare de restprodukter som uppkommer vid tillverkningsprocessen som bränslen i fabrikernas fastbränslepannor. Restprodukterna är bibränslen och utgörs främst av bark och andra trädrester som avskiljs i processen som så kallat rejekt samt slam från fabrikernas reningsanläggningar. Vid de tillverkningslinjer som använder returpapper som råvara innehåller rejekten till ungefär lika delar fiberrester och rester från plastkassar etc. Vissa bruk avsvärtar returfibermassan varigenom det åstadkoms en kvalitetshöjning av massan genom att tryckfärg samt utslitna fibrer avlägsnas. Även detta slam, så kallat avsvärtnings slam, förbränns i brukens pannor. Förbränningen av samtliga ovanstående restprodukter svarar för en stor del av fabrikernas energibehov. Som exempel kan nämnas att förbränningen av de olika slammen svarar för 8 % av fabriken värmeenergiebehov vid ett av de bruk som tillverkar tidningspapper utgående från dels vedfibrer dels returpapper.

Andelen organiskt material i ovanstående slam som förbränns uppgår vanligen till 60-80% och torrhalten till ca 40%.

Enligt Skogsindustriernas uppfattning är bark, fiberrejekt och slam från renings- och avsvärtningsanläggningar bibränslen. Enligt betänkandet skulle således dessa avfall vara undantagna från en eventuell skatt. Huruvida myndigheternas framtida tillämpning av EUs avfallsförbränningsdirektiv kommer att innebära samma definition är oklart och kommer som tidigare nämnts först avgöras genom praxis i Miljöödomstolarna.

En eventuell avfallsförbränningskatt skulle därmed kunna beröra de bruk som använder returpapper som råvara dels genom skatt på avsvärtningslammet dels på plastandelen i rejektet. Rejektandelen vid sådana bruk uppgår till ca 10 % av intagen mängd returpapper varför kostnaderna för en skatt skulle kunna bli betydande. Dessa bruk skulle därmed också drabbas av höga kostnader genom att pannorna måste anpassas till avfallsförbränningsdirektivet. Det bör i detta sammanhang påpekas att avfall från returpappersbruken är undantagna från deponiskatt och att långtgående materialåtervinning är i linje med samhällets önskemål.

Vid ett bruk som materialåtervinner använda pappersförpackningar och tillverkar ny förpackningskartong uppstår 40 000 ton rejekt per år varav hälften består av vatten, en fjärdedel fibrer och en fjärdedel plast. En panna planeras att byggas vid bruket för förbränning av rejektet. Investeringskostnaden uppgår till 150 Mkr. En skatt på t ex 400 kr/ton avfall (våt vikt) skulle sannolikt stjälp projektet.

Skogsindustrierna ser inte att det finns skäl att införa en skatt på förbränning av avfall i Sverige. I vart fall ska inte industrins förbränning av avfall som uppstår i processen omfattas av en sådan skatt. Avfallshanteringen vid varje enskild anläggning prövas av Miljödomstolen vilket ger goda styrmöjligheter.

Befintlig avfallsskatt

Enligt betänkandet kommer införandet av en förbränningskatt sannolikt medföra en höjning av avfallsskatten vid deponering. Det refereras även till naturvårdsverkets förslag med en successiv höjning av denna skatt för sådant avfall som deponeras på dispens.

Skogsindustrierna har under senare år minskat mängden restprodukter och avfall som deponeras. Orsaken härtill är främst att ett långtgående utnyttjande ligger inom ramen för tillståndsvillkoren och frivilliga åtaganden t ex inom miljöledningssystemen. Ytterligare ett skäl är de stora kostnader som anläggandet av nya deponier skulle medföra varför man vill hushålla med lovgivna deponeringsvolymerna så mycket som möjligt. Vissa avfallsfraktioner måste dock deponeras i avsaknad av alternativa omhändertagandemetoder. Skogsindustrierna anser inte att det är skäl att höja skatten vid deponering som en funktion av att en eventuell förbränningskatt ska styra mot dyrare behandlingsalternativ.

Skogsindustrierna finner det också oskäligt att höja skatten för sådant avfall som deponeras på dispens. Skälet till sådan deponering är ju att det, enligt myndigheternas bedömning, saknas kapacitet i förbränningsanläggningar eller anläggningar för biologisk behandling.

Biobränningsaska

I betänkandet pekas på de svårigheter som föreligger vad gäller återföring av aska till skogsmark. Skogsindustrierna delar utredarens uppfattning om svårigheterna. Enligt vår bedömning saknas det idag ekonomiska förutsättningar för ett storskaligt återförande av aska till skogsmark och kommer sannolikt så att göra inom överskådlig framtid. Kostnaderna för att transportera och sprida askan i förhållande till de små kvantiteter som enligt Skogsstyrelsens rekommendationer kan läggas ut på skogsmarken medför att återföring inte är ett ekonomiskt möjligt förfarande. Ytterligare ett väsentligt problem är att markägarnas intresse för att ta emot aska är mycket svagt vilket medför en mycket begränsad - eller näst

intill obefintlig – marknad. Enligt Skogsindustrierna bör därför bibränsleaska vara befriad från skatt vid deponering.

Slutsatser

Skogsindustrierna efterlyser en helhetssyn inom avfallspolitiken och en förenkling av regelsystemet. Ytterligare pålagor i form av skatt vid förbränning av avfall kommer endast att medföra ökade kostnader för aktörerna dels genom den direkta kostnaden dels genom en höjning av avfallsskatten vid deponering. Genom införandet av EUs avfallsförbränningsdirektiv kommer förbränning av avfall att omfattas av mycket långtgående krav vilket i sig medför väsentliga kostnader. För skogsindustrin skulle de bruk som använder returpapper som råvara vara speciellt utsatta eftersom denna hantering i sin tur genererar stora mängder avfall.

Stockholm den 29 maj 2002

SKOGSINDUSTRIERNA

Jan Remröd

Christina Molde Wiklund