



STORTINGET

Innst. 205 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra finanskomiteen

Dokument 8:34 S (2023–2024)

Innstilling fra finanskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Freddy André Øvstegård og Lars Haltbrekken om å redusere søppeleksporten

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede og komme tilbake til Stortinget i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2024 med forslag til en avgift på alt restavfall, også det som sendes ut av landet.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, lederen Eigil Knutsen, Tellef Inge Mørland, Nils Kristen Sandtrøen, Bjørnar Skjæran og Rigmor Aasrud, fra Høyre, Tina Bru, Mahmoud Farahmand, Heidi Nordby Lunde og Vetle Wang Soleim, fra Senterpartiet, Lars Vegard Fosser, Kjerstin Wøyen Funderud og Per Martin Sandtrøen, fra Fremskrittspartiet, Hans Andreas Limi og Roy Steffensen, fra Sosialistisk Venstreparti,

Kari Elisabeth Kaski, fra Rødt, Marie Sneve Martinussen, fra Venstre, Sveinung Rotevatn, fra Miljøpartiet De Grønne, Lan Marie Nguyen Berg, og fra Kristelig Folkeparti, Kjell Ingolf Ropstad, viser til at finansministeren har uttalt seg om forslaget i brev av 15. desember 2023 som følger vedlagt innstillingen.

Komiteen viser til Dokument 8:34 S (2023–2024) om å redusere søppeleksporten. Komiteen viser til at avgiften på forbrenning av avfall ble innført i statsbudsjettet for 2021. Formålet med innføring av avgiften var å bidra til en kostnadseffektiv reduksjon av klimagassutslipp fra avfallsforbrenning.

Komiteen viser til at i statsbudsjettet for 2024 ble avgiften økt fra 476 til 882 kroner per tonn fossil CO₂. Det har blitt reist spørsmål ved om den eksisterende avgiften faktisk har ført til redusert avfallsproduksjon og økt grad av resirkulering, som var forutsetningen for innføring av avgiften. Ifølge flere av høringsinstansene vil avgiften ikke føre til økte insentiver til å investere i karbonfangst og -lagring (CCS).

Komiteen viser til at forbrenningsanleggene i Sverige har en langt lavere pris på sine tjenester enn Norge. Dette bl.a. fordi det er stor overkapasitet i det svenske fjernvarmemarkedet, men også andre faktorer spiller inn. Derfor er svenske forbrenningsanlegg prissettere i markedet og det er vanskelig for norske forbrenningsanlegg å velte avgiften videre over på sine kunder. Komiteen viser til at manglende mulighet til å prise tjenesten på en måte som påvirker leveransene til forbrenning, kan føre til svekket måloppnåelse.

Komiteen er opptatt av at klima- og miljøavgifter som ilegges varer eller tjenester faktisk bidrar til å nå klima- og miljømålene som er satt.

Komiteen fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen evaluere dagens avgift på avfallsforbrenning og hvordan sikre likere konkurransevilkår mellom norske og utenlandske anlegg, utrede hvordan prising av avfall mest mulig effektivt kan bidra til å redusere globale utslipp, utrede konsekvensene for fjernvarme, resirkulering og utslippsreducerende tiltak ved forbrenningsanlegg i Norge samt kostnader for forbrukerne, og komme tilbake til Stortinget senest i regjeringens forslag til statsbudsjett for 2025.»

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at det i Klimakur 2030 oppgis at formålet med en forbrenningsavgift er at den skal gi større insentiver for å redusere avfallsforbrenningen blant annet gjennom økt materialgjenvinning og redusert avfallsproduksjon. Det var også lagt til grunn at en slik avgift ville bidra til å øke insentivene til å investere i karbonfangst og -lagring (CCS).

Flertallet viser derfor til at for å lykkes med å kutte i klimagassutslippene fra avfallsforbrenning er det viktig at avgiften faktisk bidrar til å øke materialgjenvinningen og redusere avfallsproduksjonen for at utslippene skal reduseres.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Rødt og Miljøpartiet De Grønne, viser til at formålet med avgiften på forbrenning av avfall er å bidra til kostnadseffektive reduksjoner av utslipp av klimagasser, og at avgiften også skal bidra til å redusere andre miljøskader fra avfall og bidra til forsvarlig håndtering av farlig avfall.

Dette flertallet mener det er viktig at avgiften er innrettet på en måte som sikrer like konkurransevilkår mellom kvotepliktige og ikke-kvotepliktige anlegg. Videre er det viktig at innretningen ikke blir til hinder for utvikling av og investering i karbonfangst og -lagring på slike anlegg, slik flere av høringsinstansene viser til.

Dette flertallet viser til at selv om også svenske og danske forbrenningsanlegg er underlagt EUs kvotesystem, og derfor står overfor sammenlignbare rammevilkår i stort, er det, som høringen i saken viser, en stor forskjell i de faktiske og opplevde rammebetingelsene mellom spesielt norske og svenske anlegg til at norske anlegg i dag opplever en konkurranseulempe og at avfall sendes ut av landet. Dette flertallet viser til at det i høringen spesielt ble pekt på kapasiteten i de svenske anleggene og tildeling av frikvoter som årsak.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Venstre, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti viser til at «forurensere betaler»-prinsippet er viktig, også når det gjelder avfallsforbrenning. Forbrenning av industriav-

fall har i flere år vært priset gjennom EUs kvotesystem. Forbrenning av husholdningsavfall var derimot ikke priset før regjeringen Solberg innførte en CO₂-avgift i 2021 på 149 kroner per tonn. EU-kommisjonen vurderer å innlemme all avfallsforbrenning i kvotemarkedet innen 2028, som da vil erstatte avgiften. Avfallsanleggene vil derfor måtte betale for utslipp gjennom kvotesystemet på sikt.

Disse medlemmer viser til at kraftsystemet vårt vil være avhengig av både mer fornybar kraft, men også mer effekt og kapasitet, om vi skal nå klimamålene våre og lykkes med å fase ut fossil energi. I tillegg vil energieffektivisering være viktig for å oppnå dette. Her kan og bør fjernvarme spille en større rolle enn i dag. Fjernvarme bruker varme fra forbrenningsanleggene. Prisregulering begrenser fjernvarmeanleggenes mulighet til å betale for brensel, som blir dyrere på grunn av CO₂-avgiften. Sammenhengen mellom massestrømmer, verdiflyt, regulerte priser og avgifter er kompleks. Disse medlemmer mener derfor det kan være hensiktsmessig å evaluere dagens avgift og utrede om den kan forbedres.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti ønsker utredet om dagens avgift fører til redusert avfallsproduksjon, økt resirkulering og dermed lavere klimagassutslipp.

Disse medlemmer ønsker samtidig vurdert hvorvidt alternative innslagspunkt for avgiften sammen med forslag om å utvide avgiften slik at også avfall til eksport ilegges en avgift i større grad vil bidra til ønsket målsetting om å redusere klimagassutslipp fra avfallsforbrenning.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede og komme tilbake til Stortinget i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2024 med forslag til en avgift på alt restavfall, også det som sendes ut av landet.»

Komiteens medlemmer fra Rødt, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede effektene på resirkulering, avfallsproduksjon og klimagassutslipp av dagens avgift på forbrenning av avfall, og komme tilbake til Stortinget med resultatene senest i statsbudsjettet for 2025.»

«Stortinget ber regjeringen utrede alternative innretninger på avgift på forbrenning av avfall, deriblant at avgiften ilegges avfallsbesitter og ilegges alle typer avfall, inkludert avfall som eksporteres, og komme tilbake

til Stortinget med forslag til forbedring av dagens avfallsforbrenningsavgift senest i statsbudsjettet for 2025.»

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag som utjevner forskjeller i CO₂-kostnader mellom forskjellige avfallsanlegg som følge av at noen av anleggene i dag er inkludert i EUs kvotesystem. Forslaget forutsettes fremmet senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2025.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til partiets forslag i sine alternative statsbudsjetter for 2021, 2022 og 2024, hvor Fremskrittspartiet for 2021 gikk imot innføringen av avgiften, og deretter gikk imot økningene av avgiften på forbrenning av avfall i statsbudsjettene for 2022 og 2024.

Disse medlemmer ser det ikke som hensiktsmessig å bøte på mangelfulle og uheldige virkninger av en innført avgift med nye avgifter. Disse medlemmer legger vekt på at når utslipp av CO₂ skal prises, må dette gjøres på en måte som reelt reduserer globale utslipp og ikke skaper ubalanser i markedet som aktørene opererer i. For eksisterende avgift på avfall kan det synes som om forholdet er det motsatte: ingen påviselig effekt på globale utslipp, men betydelig negativ påvirkning på markedet og svekkelse av en viktig samfunnsfunksjon i Norge.

Disse medlemmer viser videre til høringsuttalelsen fra Norsk Industri, hvor det fremgår at klimagassutslipp fra forbrenning av norsk restavfall som eksporteres til svenske anlegg, allerede prises gjennom EUs kvotesystem og at forslaget om en avgift på restavfall som eksporteres i realiteten vil bety å prise kvotepliktige utslipp flere ganger.

Disse medlemmer viser til at EU forventes å gjøre all avfallsforbrenning kvotepliktig fra 2028, og at dette blir gjort gjeldende også innen EØS. Disse medlemmer støtter i mellomtiden ikke nye eller høyere særnorske avgifter på gjenvinning av avfall til energi – avgifter som også rammer aktørenes evne til innovasjon og investeringer i renseteknologi. Avgiftene må også forventes å ytterligere økte utgiftene for norske forbrukere og næringsliv.

Komiteens medlem fra Rødt mener at det bør være et mål at mer avfall skal gå til forbrenning i Norge, for å skape nye arbeidsplasser i den sirkulære økonomien, og for å sikre forsyningsikkerheten for fjernvarme og holde strømforbruket nede. Dette medlem viser til at med dagens vilkår er det langt mer lønnsomt å sende avfallet til Sverige, som har bygd ut langt mer infrastruktur for avfallsforbrenning enn Norge og har mye ledig kapasitet.

Dette medlem mener at det er uklart om en avgift, slik den er skissert i representantforslaget, er riktig

virkemiddel. Å ilegge en avgift ved eksport vil ikke i seg selv gi et insentiv til å velge miljøvennlig sortering. Økte avgifter kan gjøre at man velger mindre miljøvennlige alternativer i andre deler av verdikjeden. Om avgiften kun ilegges ved eksport til forbrenning, kan den omgås ved at avfall deklarerer annerledes, men går til forbrenning likevel. Hvilke sideeffekter nye handelshindringer mellom Norge og Sverige kan ha, virker også uklart.

Dette medlem understreker at det viktigste må være et avgiftssystem som motiverer til klimavennlige investeringer for fangst og lagring av CO₂ og gjenvinning av plast, tekstiler etc. Det er tvilsomt om dagens avgiftssystem fører til dette. Dette medlem viser til Rødts budsjettforslag for 2024, hvor CO₂-avgiften på avfallsforbrenning ble fryst på 2023-nivå. Dette medlem mener at det nå trengs en skikkelig evaluering av skatten, som også regjeringen er usikker på effekten av. I Grønn bok skriver regjeringen at effekten av økningen av avgiften er beregnet til om lag 50 000 tonn CO₂-ekvivalenter, og at det er stor usikkerhet i denne beregningen.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen utrede og komme tilbake til Stortinget i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2024 med forslag til en avgift på alt restavfall, også det som sendes ut av landet.

Forslag fra Rødt, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen utrede effektene på resirkulering, avfallsproduksjon og klimagassutslipp av dagens avgift på forbrenning av avfall, og komme tilbake til Stortinget med resultatene senest i statsbudsjettet for 2025.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen utrede alternative innretninger på avgift på forbrenning av avfall, deriblant at avgiften ilegges avfallsbesitter og ilegges alle typer avfall, inkludert avfall som eksporteres, og komme tilbake til Stortinget med forslag til forbedring av dagens avfallsforbrenningsavgift senest i statsbudsjettet for 2025.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag som utjevner forskjeller i CO₂-kostnader mellom forskjellige avfallsanlegg som følge av at

noen av anleggene i dag er inkludert i EUs kvotesystem. Forslaget forutsettes fremmet senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2025.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Stortinget ber regjeringen evaluere dagens avgift på avfallsforbrenning og hvordan sikre likere konkurransevilkår mellom norske og utenlandske anlegg, utrede hvordan prising av avfall mest mulig effektivt kan bidra til å redusere globale utslipp, utrede konsekvensene for fjernvarme, resirkulering og utslippsreducerende tiltak ved forbrenningsanlegg i Norge samt kostnader for forbrukerne, og komme tilbake til Stortinget senest i regjeringens forslag til statsbudsjett for 2025.

Oslo, i finanskomiteen, den 13. februar 2024

Eigil Knutsen

leder

Lan Marie Nguyen Berg

ordfører

VEDLEGG



**DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT**

Finansministeren

Stortingets finanskomite
Stortinget
Karl Johansgate 22
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref
23/5407 -

Dato
15.12.2023

**Dokument 8:34 S (2023-2024) Representantforslag fra
stortingsrepresentantene Freddy André Øvstegård og Lars Haltbrekken om å
redusere søppeleksporten**

Jeg viser til forslag fra stortingsrepresentantene Freddy André Øvstegård og Lars Haltbrekken, oversendt finansministeren til uttalelse ved brev av 14. november 2023.

Representantene fremmer følgende forslag:

Stortinget ber regjeringen utrede og komme tilbake til Stortinget i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2024 med forslag til en avgift på alt restavfall, også det som sendes ut av landet.

Finansministerens uttalelse:

Formålet med avgiften på forbrenning av avfall er å bidra til kostnadseffektive reduksjoner av utslipp av klimagasser. Avgiften skal også bidra til å redusere andre miljøskader fra avfall, herunder bidra til en forsvarlig håndtering av farlig avfall. Det vil være lite målrettet å gjøre endringer i avgiften på avfallsforbrenning for å redusere utslipp og andre ulemper fra tungtransport. Utslipp og andre eksternaliteter i veitrafikken i Norge, Sverige, Danmark og en rekke andre europeiske land er allerede ilagt høye klima- og energiavgifter.

Når avfall forbrennes i norske forbrenningsanlegg, oppstår det utslipp av klimagasser som føres i det norske klimaregnskapet. Avgiften på forbrenning av avfall er derfor knyttet til forbrenningen, ikke til avfallet i seg selv. Utslipp fra avfall som eksporteres og forbrennes i anlegg i utlandet, vil ikke føres i det norske klimaregnskapet og er derfor ikke omfattet av den norske avgiften. Avgiften omfatter kun forbrenning av fossilt

materiale. Anlegg som kan dokumentere at de har en lav andel fossilt materiale, kan benytte en egen utslippsfaktor. Anlegg som fanger og lagrer utslipp av CO₂ fra forbrenningen (CCS), er fritatt for avgift for den mengden CO₂ som lagres permanent. Slik belønnes anlegg som reduserer sine utslipp fra forbrenning for eksempel ved å sortere ut og resirkulere plast og andre fossile materialer, og anlegg som investerer i CCS-teknologi. Avgiften bidrar dermed til å øke sjansen for at norske anlegg investerer i CCS.

I 2021 gikk 80 pst. av alt norsk eksportert avfall til Sverige og Danmark. Utslipp fra alle svenske og danske forbrenningsanlegg er underlagt EUs kvotesystem, og står dermed overfor en kvotepris på om lag 1 000 kroner per tonn CO₂. Avgiften på 882 kroner per tonn CO₂ representerer dermed ingen konkurranseulempe for norske ikke-kvotepfiktige aktører. En avgift på eksport kan begrunnes med at eksport av avfall flytter utslipp fra Norge til utlandet (karbonlekkasje). Økt forbrenning av norsk avfall i utenlandske kvotepfiktige anlegg medfører imidlertid at anleggene må dekke utslippene med kvoter som ellers ville gått til å dekke andre utslipp i kvotesystemet. Det anslås derfor at norsk eksport av avfall til Sverige og Danmark ikke vil medføre noen vesentlig karbonlekkasje, men heller bidra til globale reduksjoner av utslipp. Sverige og Danmark har selv valgt å innlemme sine anlegg i EUs kvotesystem. EU-kommisjonen skal innen 31. juli 2026 levere en rapport om muligheten for å inkludere alle europeiske avfallsanlegg i kvotesystemet fra 2028.

En avgift på eksport av avfall vil måtte knyttes til selve avfallet, ikke forbrenningen slik dagens avgift er. En norsk avgift kan derfor ikke ta hensyn til hvor store utslipp som faktisk oppstår ved forbrenningen av det eksporterte avfallet som følge av utsortering eller resirkulering, eller om disse utslippene fanges og lagres. En avgift på avfall som eksporteres, vil dermed ikke kunne gi insentiver til å velge sluttbehandling med lave utslipp. Karbonlekkasje anses først og fremst som et problem når flytting av utslipp skjer som følge av manglende prising/regulering i utlandet. I en norsk avgift på avfall som eksporteres, kan det heller ikke tas hensyn til at avfallet forbrennes i anlegg der det allerede er innført en karbonpris. En avgift på eksportert avfall vil dermed innebære dobbel regulering/prising av en betydelig andel av utslippene.

Da avgiften ble innført, ble det lagt til grunn at eventuelle virkninger på energimarkedene ikke ville være vesentlige. Avgiften på avfallsforbrenning vil isolert sett gjøre det mindre lønnsomt å forbrenne fossilt avfall i Norge sammenlignet med om man ikke hadde en slik karbonprising. Samtidig er det en rekke andre forhold som påvirker lønnsomheten i denne næringen. Samlet anslås avgiften å ikke ha noen betydelig virkning på tilgangen eller prisen på energi i Norge. En fri og åpen handel av avfall og avfallshåndteringstjenster vil i utgangspunktet tjene Norge på samme måte som annen handel med utlandet. Så lenge prisingen av utslipp er noenlunde lik i eksportlandet, bør norsk avfall forbrennes der det gir størst verdiskaping. Norske virksomheter og husholdninger bør få utnytte fordelene av at import av

avfallshåndteringstjenster i noen tilfeller vil være mer lønnsomt enn å kjøpe dette i Norge.

Det må også vurderes om en avgift på eksportert avfall vil være i tråd med våre internasjonale avtaler.

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Trygve Slagsvold Vedum'.

Trygve Slagsvold Vedum

