

Till: fjarrochkraftvarme@energimyndigheten.se

Från: Avfall Sverige

Malmö den 12 november 2025

Skriftligt inspel till Energimyndigheten

Stärkt fjärr- och kraftvärme

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Våra medlemmar – landets alla kommuner – ansvarar för att avfall samlas in, återvinns och behandlas på ett hållbart sätt. Det innebär att vi indirekt företräder hela Sveriges befolkning.

Avfall Sverige har också cirka 150 privata företag som associerade medlemmar.

Vi verkar för en hållbar och innovativ avfallshantering där vi samverkar med andra utifrån vårt samhällsansvar. Vår vision är en framtid utan avfall. Därför påverkar, utvecklar och samverkar vi för en framtid där avfall förebyggs, återvinns och ses som en resurs.

Avfall Sverige välkomnar Energimyndighetens uppdrag att ta fram förslag som stärker fjärr- och kraftvärmens roll i energisystemet, och möjligheten att lämna inspel till myndighetens arbete. Det är särskilt viktigt att uppdraget genomförs i nära dialog med berörda aktörer, där även avfallsbolagen ingår.

Avfall Sverige delar de synpunkter som förts fram i Energiföretagen Sveriges skriftliga inspel om stärkt fjärr- och kraftvärme. För uppdragets del 2 (Fjärrvärmens nätnytta och beredskap) och del 4 (Redovisning av fossila utsläpp) vill vi dock särskilt lyfta fram energiåtervinningens samhällsnytta, samt behovet av en rättvis och standardbaserad klimatvärderingsmetod för fjärrvärme från avfall.

Samtliga våra förslag grundas på Polluter Pays Principle (PPP) och Avfall Sveriges ståndpunkter i 33 åtgärder för att kunna sluta elda fossil plast (2024).

Sammanfattning

Avfallsförbränning med energiåtervinning utgör en samhällskritisk funktion, både för Sveriges förmåga att ta hand om avfall på ett säkert sätt och som en del av kommunernas energiförsörjning. Genom energiåtervinning omvandlas restavfall till el, fjärrvärme och fjärrkyla, vilket bidrar till resurseffektivitet och försörjningstrygghet. Samtidigt säkerställer avfallsförbränningen att samhällets avfallsflöden hanteras säkert och hållbart, och att planerbar energi finns tillgänglig lokalt och regionalt.

I det rådande säkerhetspolitiska läget är det avgörande att identifiera sårbarheter och säkerställa skyddet av energisektorn. Energiåtervinningen har en central roll i beredskapen och måste betraktas som en naturlig del av det civila försvaret och som en strategisk resurs för samhällets motståndskraft. För att kunna upprätthålla dessa samhällsviktiga funktioner krävs långsiktiga och stabila spelregler som garanterar kontinuitet även under störda samhällsförhållanden.

Del 2 – Fjärrvärmens nätnytta och beredskap

Systemnytta och lokal resiliens

Fjärr- och kraftvärmen är en central del av den svenska energiförsörjningen.

I regeringens proposition *Energipolitikens långsiktiga inriktning* (prop. 2023/24:105, avsnitt 6.5.1 "Fjärrvärme och kraftvärme") framhålls att värmemarknaderna är en integrerad del av energisystemet och ska värderas utifrån sina systemnyttor för el- och värmeförsörjningen. Regeringen betonar även att kraftvärmen bidrar till lokal elproduktion, effektbalans och stärkt försörjningstrygghet (avsnitt 4.2 "Säkerställa en trygg energiförsörjning"). Propositionen anger att värmemarknaderna ska utvecklas på ett sätt som "bidrar till en kostnadseffektiv omställning och ökad robusthet i energisystemet" (s. 46 f.).

De kommunala energi- och avfallsbolagen fungerar som lokala energinoder där värme, el och avfallshantering integreras. Därigenom bidrar de till planerbar och stabil kapacitet, även när produktionen från väderberoende källor som vind och sol varierar.

Under 2024 utvanns totalt cirka 20 TWh energi genom energiåtervinning av avfall vid Sveriges avfallsförbränningsanläggningar, fördelat på 17,6 TWh värme och 2,4 TWh el (*Svensk Avfallshantering 2024*, s. 31). Energimyndighetens delredovisning *Stärkt leveranssäkerhet inom fjärr- och kraftvärmesektorn* (ER 2025:32) lyfter kraftvärmens roll för uthållighet vid kris och höjd beredskap. Avfallsbaserad kraftvärme uppvisar dessutom mycket höga resurseffektivitetsvärden, i genomsnitt R1-faktor 1,16, vilket ligger långt över EU:s gränsvärde för energiåtervinning.

Avfall Sverige delar regeringens och Energimyndighetens bedömning att fjärr- och kraftvärmen utgör ett fundament för lokal och regional försörjningstrygghet. Dessa nyttor, särskilt för effektbalans, reservproduktion och beredskap ersätts inte fullt ut i dag.

Fjärrvärmen bidrar lokalt och regionalt med flera nyttor: den frigör elkapacitet, stabiliserar effektbalansen och möjliggör energiåtervinning av restavfall. Kraftvärmen tillför dessutom planerbar elproduktion vid hög efterfrågan. Dessa nyttor bör värderas utifrån sitt faktiska bidrag till energisystemets stabilitet och resiliens.

Ur ett beredskapsperspektiv fyller fjärr- och kraftvärmen en avgörande funktion för samhällets motståndskraft. Anläggningarna kan upprätthålla både värme- och elförsörjning lokalt även vid störningar, vilket gör dem till en naturlig del av det civila försvaret.

Utöver att stärka energisystemens resiliens bidrar energiåtervinningen till att säkra avfallsbehandlingen även under kriser. Genom att upprätthålla energiåtervinning säkerställs en rimlig nivå av hygien och miljöriktig hantering.

För att energiåtervinningens nyttor fullt ut ska komma samhället till del krävs att regelverk och styrmedel stödjer utvecklingen. Energimyndigheten bör därför särskilt analysera och beakta följande:

- **EU ETS och avfallsförbränning:** Handelssystemet för utsläppsrätter bör harmoniseras inom EU avseende avfallsförbränning. Antingen ska alla avfallsförbränningsanläggningar i EU omfattas, eller ingen. Avfall Sverige förordar att all avfallsförbränning inom EU inkluderas i systemet.
- **CCUS och EU-taxonomin:** Avfallsförbränning med koldioxidavskiljning (CCUS) bör ses som en hållbar aktivitet i EU:s taxonomi. I dag är avfallsförbränning inte definierad som en egen ekonomisk aktivitet, vilket gör att investeringar i CCS inte anses hållbara. Det bör införas en tydlig definition med SC (*Substantial Contribution*) och DNSH (*Do No Significant Harm*) -kriterier. En möjlig väg är att inkludera avfallsförbränning som en övergångsaktivitet med tidsbegränsade solnedgångsklausuler.
- **CCS och klimatneutralitet:** Koldioxidavskiljning på avfallsförbränning är en förutsättning för klimatneutralitet. Plastproduktionen ökar snabbare än materialåtervinningen, och även med uppfyllda EU-mål kommer plasten förr eller senare att hamna i restflöden till energiåtervinning. För att hantera de fossila utsläppen krävs CCS, som både minskar utsläppen och kan generera negativa utsläpp (Carbon Removal Credits).

Del 4 – Redovisning av fossila utsläpp

Utgångspunkt och problem

Regeringens uppdrag anger att Energimyndigheten ska ”utvärdera hur fossila utsläpp från fjärrvärme redovisas, med särskilt fokus på avfallsbaserad värme”, samt analysera hur redovisningen kan utvecklas inom ramen för gällande regler och principer för livscykelallokering.

Avfall Sverige välkomnar uppdraget men betonar att metodvalet måste:

- skapa korrekta incitament för utsläppsminskning,
- uppfattas som rättvist enligt Polluter Pays Principle (PPP), och
- bygga på vedertagna EU-standarder.

Dagens praxis enligt Greenhouse Gas Protocol (GHGP) och CSRD innebär att utsläppen från avfallsförbränning tillskrivs energianvändaren i stället för avfallsproducenten. Detta leder till felaktiga incitament och medför att:

- fjärrvärmekunder redovisar utsläpp de inte kan påverka,
- producenter av fossil plast undgår ansvar, och
- incitamenten för att minska plastens fossila andel försvagas.

Detta står i strid med EU:s end-of-waste-kriterier, klimatambitioner och hela syftet med Polluter Pays Principle.

Rekommenderad metod

Avfall Sverige rekommenderar att den metod som anges i kapitel A.4.2 (s. 89) i *EPD International General Programme Instructions v5.0.0* tillämpas.

Metoden:

- bygger på EU:s end-of-waste-kriterier,
- används i EN 15804 (byggprodukter) och EN 15978 (byggnader), vilka hänvisas till i direktivet om byggnaders energiprestanda (EPBD, artikel 7), och
- operationaliserar PPP genom att klimatpåverkan från avfallsförbränning redovisas hos den aktör som lämnar avfallet till förbränning – inte hos fjärrvärmeanvändaren.

Metoden används redan i miljövarudeklarationer (EPD) och uppfyller samtliga kriterier i uppdraget: den skapar rättvisa och korrekta incitament, följer gällande lagstiftning och säkerställer jämförbarhet mellan aktörer och system.

Modellen stöds även av Avfall Sveriges rapport *Felriktade incitament – CSRD och GHGP (2025:15)*.

Metoden bör tillämpas i:

- klimatdeklarationer och livscykelanalyser för byggnader (EPBD artiklar 7.4 och 7.6),
- CSRD-rapportering och GHGP,
- program såsom Klimatklivet, NollCO₂ och SBTi, samt i nationell klimatstatistik.

Delad kostnadsfördelning och styrmedel

Regeringen framhåller i Klimathandlingsplanen – hela vägen till nettonoll (skr. 2023/24:59) att Sverige ska minska den fossila plastandelen i avfallsförbränningen och att kostnadsansvaret ska flyttas uppströms till de aktörer som sätter plasten på marknaden.

Avfall Sverige delar denna bedömning och föreslår att kostnaderna för koldioxidutsläpp från avfallsförbränning ska bäras av dem som sätter fossilbaserade produkter på marknaden – inte av fjärrvärmekunder eller kommuner.

Detta är förenligt med EU:s klimatmål för 2040 och Avfall Sveriges remissvar till kommissionens förslag (KOM (2025) 524) om ändring av EU:s klimatlag, där behovet av uppströmsstyrning och rättvisa villkor inom EU ETS betonas.

Sammanfattande förslag

- Energimyndigheten bör rekommendera att klimatvärdering av avfallsbaserad fjärrvärme grundas på:
 - EPD International GPI v5.0.0 (A.4.2), och
 - standarderna EN 15804 och EN 15978 (EPBD-hänvisade).
- Polluter Pays Principle (PPP) ska vara styrande för all rapportering och kostnadsfördelning av utsläpp.
- Energimyndigheten, Boverket och Naturvårdsverket bör samordna metodik för klimatvärdering i EPBD, CSRD och nationell statistik.
- Kraft- och fjärrvärmens beredskap bör fastställas som samhällskritisk infrastruktur, med ett nationellt funktionsmål motsvarande minst 90 dagars uthållighet.
- EU ETS bör harmoniseras avseende avfallsförbränning inom EU: antingen omfattas alla anläggningar, eller ingen.
- Avfallsförbränning med CCUS ska inkluderas som en hållbar aktivitet i EU:s taxonomi.

Avslutning

Avfall Sverige ser fram emot en fortsatt dialog med Energimyndigheten i arbetet med att stärka fjärr- och kraftvärmens roll i energi- och klimatomställningen.

Kontakt

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår rådgivare för energiåtervinning Carolina Tufvesson, carolina.tufvesson@avfallsverige.se

Med vänlig hälsning
Avfall Sverige

Utvalda referenser:

Uppdrag till Statens energimyndighet att genomföra och föreslå åtgärder för att stärka fjärr- och kraftvärmen (KN2025/01566) (7 augusti 2025). PDF: <https://www.regeringen.se/contentassets/0ce3c4f240b04226bb66dfb71b1f1f05/uppdrag-till-statens-energimyndighet-att-genomfora-och-foresla-atgarder-for-att-starka-fjarr--och-kraftvarmen.pdf>

Avfall Sverige – Remissvar på EUs klimatlag och klimatmål 2040 (KOM(2025) 524) (Malmö 22 september 2025). PDF: https://www.avfallsverige.se/media/hd1feieq/20250922_eus_klimatlag2040_avfallsverige.pdf

Regeringens Klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll (skr. 2023/24:59) (Regeringen, december 2023): Webbversion: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/skrivelse/2023/12/skr.-20232459>

Felriktade incitament – Klimatrapportering som styr plast till förbränning (Rapport 2025:15) (Ramböll för Avfall Sverige, oktober 2025): Sida med nedladdning: <https://www.avfallsverige.se/rapporter-utveckling/rapporter/2025-15-felriktade-incitament-klimatrapportering-som-styr-plast-till-forbranning/>

EPD International (2024): General Programme Instructions v 5.0.0 (EPD International AB, juni 2024). PDF: https://www.datocms-assets.com/37502/1718799122-gpi5_20240619.pdf

Delredovisning – Stärkt leveranssäkerhet inom fjärr- och kraftvärmesektorn (ER 2025:32) (Energimyndigheten, oktober 2025): <https://www.energimyndigheten.se/remissvar-och-uppdrag/Download/?documentName=Beslut+Delrapportering+Uppdrag+9+PDF.pdf&id=2157>

Proposition 2023/24:105 – Energipolitikens långsiktiga inriktning (Regeringen, mars 2024): <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2024/03/prop.-202324105>

33 åtgärder för att kunna sluta elda fossil plast – Avfall Sveriges ståndpunkter för energiåtervinning (Avfall Sverige, 2024). PDF: <https://www.avfallsverige.se/media/hstbd2t4/sta-ndpunkter-energia-tervinning.pdf>