

Naturvårdsverket
Hållbarhetsenheten
106 48 Stockholm

Dnr NV-01180-17

Malmö den 19 januari 2018

REMISSVAR: Naturvårdsverkets remiss av förslag till nationell avfallsplan och avfallsförebyggande program 2018-2023

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadör, katalysator och garant för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, cirka 150 tillverkare, konsulter och entreprenörer aktiva inom avfallshantering.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges ståndpunkter

Avfall Sveriges årsmöte har fastställt ett antal ståndpunkter som är vägledande för ställningstaganden och åtgärder för att utveckla avfallshanteringen och kommunernas roller.

Avfall Sveriges stödjer avfallshierarkin som princip och anser också att det är viktigt att motverka nedskräpning och dumpning. Vidare anser Avfall Sverige att avfall som en gång har bortskaffats kan återvinnas, till exempel genom så kallad landfill mining, om det sker på ett ur miljösynpunkt acceptabelt sätt.

Avfall Sverige anser att avfallshanteringen är en väsentlig del av samhällets infrastruktur och att avfallshanteringen ska ge en god och behovsanpassad service till medborgare och verksamheter. Avfall Sverige anser att producenterna har ansvar för utformning av alla de produkter som sätts på marknaden och att avfallshierarkin följs. Förorenarens

betalningsansvar och principen om producentansvar är också centrala aspekter som ska fullföljas.

Avfall Sverige anser att avfallsinnehavare ska följa avfallshierarkins principer på samma sätt som kommuner och producenter. Miljöbalkens definition av hushållsavfall är grunden för kommunernas ansvar och producenterna har det fulla ekonomiska ansvaret för produkter som omfattas av producentansvar. Vidare anser Avfall Sverige att kommunerna ska svara för insamlingen av avfall från hushåll som faller under lagreglerade producentansvar medan producenterna ska svara för återvinning av avfall som faller under lagreglerade producentansvar.

När det gäller återvinningsmål anser Avfall Sverige att samhällets beslutade återvinningsmål för avfallshantering är viktiga verktyg i omställningen för att nå våra övergripande mål och att återvinningsmålen ska utformas så att de mäter den faktiska återvinningen.

Avfall Sverige anser att skatter och avgifter kan användas för att styra avfallshanteringen och att kommunernas avfallsavgifter ska utgå från miljöbalken och kommunallagen. Marknadsprissättning bör gälla när kommuner och kommunala bolag agerar på marknaden. Statliga skatter och avgifter på avfall bör återföras till branschen för dess utveckling.

Avfall Sverige anser att upphandlings- och affärsmodeller som stödjer avfallshierarkin ska användas i första hand och samverkan mellan kommuner ökar kompetensen för upphandling och försäljning. Försäljning av resurser ska göras med samma affärsmässighet som vid upphandling.

Avfall Sverige anser att frågor om avfallshantering ska integreras tidigt i planarbetet och att kommunernas avfallsplaner är en självklar del i den fysiska planeringen. Avfallsanläggningar ska lokaliseras, utformas och drivas så att människors hälsa och miljön skyddas på både kort och lång sikt.

Avfall Sverige förordar en helhetssyn när det gäller insamlingen av olika avfallsfraktioner. Avfallshanteringen bör samordnas med annan infrastruktur, exempelvis transporter, energiförsörjning med mera för att uppnå synergieffekter. Teknikutveckling och bättre miljöprestanda hos avfallsanläggningar är viktigt för att minimera miljöpåverkan och öka återvinningen av energi och material.

Avfall Sverige anser att personal, kunder och allmänheten ska ha en trygg och säker miljö att arbeta och vistas i. Forskning och utveckling inom arbetsmiljöfrågor samt samarbete mellan branscher är viktigt för att utveckla och säkra en god arbetsmiljö.

2. Sammanfattning

- Avfall Sverige välkomnar att den nationella avfallsplanen och programmet för förebyggande av avfall föreslås *samlas i ett dokument*.
- Avfall Sverige välkomnar att regeringen har givit Naturvårdsverket ramar för *de båda dokumentens innehåll* i syfte att dokumenten inte endast blir myndighetsprodukter.
- Avfall Sverige anser att regeringen eller riksdagen bör besluta om *den nationella avfallsplanen och programmet för förebyggande av avfall*. Endast på så sätt kan dokumenten få formell status av nationella planer.
- Förslaget till nationell avfallsplan inklusive avfallsförebyggande program är *till sin karaktär en nulägesbeskrivning*.
- Avfall Sverige konstaterar att Naturvårdsverkets *nulägesbeskrivning* inte innehåller någon redovisning av förebyggande av avfall motsvarande övriga delar av avfallshierarkin.
- Förslaget till nationell avfallsplan ger *inte mycket vägledning till hur Naturvårdsverket vill att avfallssystemet ska utvecklas*.
- Problemet med *nedskräpning hanteras alltför summariskt i förslaget till nationell avfallsplan*.
- Naturvårdsverkets förslag till program innehåller en lista på befintliga avfallsförebyggande styrmedel och åtgärder men saknar de mål och åtgärder som direktivet föreskriver.
- Avfall Sverige anser att Naturvårdsverket behöver förtydliga begrepps användningen i förslaget. "Hushållsavfall" och "avfall från hushåll" används om vart annat i förslaget. "Avfall från hushåll" har en bredare innebörd än "hushållsavfall" eftersom det förstnämnda kan inkludera även annat avfall än hushållsavfall.
- Användningen av begreppen "förbränning", "energiåtervinning", "återvinning", "förbränning med energiåtervinning" och "avfallsförbränning" behöver också ses över. Tydligheten ökar om ett och samma eller åtminstone färre begrepp används i dokumentet.
- I förslaget skriver Naturvårdsverket att *"producentansvaret har bidragit till att en stor andel av förpackningsavfallet idag samlas in och materialutnyttjas"*. Plockanalyser visar dock att en stor andel ligger kvar i restavfallet och därmed att producentansvaret inte fungerar som tänkt.

- *Målkonflikten mellan att fasa ut farliga ämnen och samtidigt uppfylla ett mål om nettonollutsläpp av klimatgaser till år 2045 behöver hanteras av Naturvårdsverket i den nationella avfallsplanen.*
- *Naturvårdsverket anger att producenterna subventionerar utbyggnaden av fastighetsnära insamlingssystem. I själva verket är det tvärtom, vilket rimligen borde oroa Naturvårdsverket eftersom det *urholkar principen om det förlängda ekonomiska producentansvaret.**
- *I avsnittet om producentansvar för förpackningar bör Naturvårdsverket redogöra för problematiken med det förpackningsavfall som den kontinuerligt ökande mängden privatimporterade varor ger upphov till.*
- *Innebörden av den kommunala renhållningsskyldigheten i 15 kap. 20 § miljöbalken refereras felaktigt som "hantering av hushållens avfall". Den kommunala renhållningsskyldigheten avser ju emellertid *hushållsavfall och med hushållsavfall jämförligt avfall*, vilket är det som ska anges.*
- *Naturvårdsverket anger att kommunens insamling inte innefattar producentansvarsavfall från hushåll som elutrustning, batterier, förpackningar och tidningar. Detta är inte korrekt då *insamlingen av förpackningar och tidningar och i viss mån även batterier, ljuskällor och smält el-avfall i form av påhängslådor, röd box med mera i många kommuner integreras med kommunens insamling av rest- och matavfall. På liknande sätt är insamling av elavfall ofta samordnat med kommunernas insamling av grovavfall med mera vid exempelvis återvinningscentraler.**
- *Det är mer korrekt att benämna den energiåtervinning som sker av avfall från andra länder som *export av avfallsbehandlingstjänster än import av avfall.* Den energiåtervinning av detta avfall som sker i Sverige innebär en miljövinst genom att avfallet annars hade deponerats med betydligt större miljöpåverkan som följd.*
- *Kostnadsbilden kring energiåtervinning i svenska förbränningsanläggningar beskrivs som gynnsam jämfört med andra behandlingsalternativ. Detta stämmer för vissa typer av avfall, men långtifrån för alla. *Avfall som har ett högt värde på råvarumarknaden och avfall som är blött eller har stort inert innehåll är exempel på motsatsen.**
- *De flöden av *plastavfall* som går till Swerecs anläggning redovisas, men det ges inte någon redovisning av var övrigt utsorterat plastavfall tar vägen inklusive hur stora flöden som exporteras.*

- När det gäller en *eventuell förbränningskatt* borde Naturvårdsverket ange att utredningen själv avvisar en förbränningskatt på den grunden att den inte har någon styrande effekt för ökad materialåtervinning.

3. Generella kommentarer

Avfall Sverige välkomnar att den nationella avfallsplanen och programmet för förebyggande av avfall föreslås *samlas i ett dokument*.

Avfall Sverige välkomnar att regeringen har givit Naturvårdsverket ramar för de båda dokumentens innehåll i syfte att dokumenten inte endast blir myndighetsprodukter.

Avfall Sverige anser att regeringen eller riksdagen bör besluta om den nationella avfallsplanen och programmet för förebyggande av avfall. Endast på så sätt kan dokumenten få formell status av nationella planer.

Naturvårdsverket anger att planen och programmets syfte är att beskriva Sveriges arbete med att minska mängden avfall och dess negativa effekter på människors hälsa och miljö, minska spridningen av farliga ämnen och främja en praktisk tillämpning av avfallshierarkin. Avfall Sverige kan *inte se att det aktuella förslaget fullt ut uppfyller dessa krav*.

Avfall Sverige anser att processen med att ta fram förslag till nationell avfallsplan och program för avfallsförebyggande i högre grad borde ha involverat berörda samhällsaktörer.

Avfall Sverige vill uppmärksamma att det *saknas stöd i lagstiftningen* att tvinga kommunerna att omvandla nationella övergripande mål till konkreta kommunala verksamhetsmål. Självklart bör de lokala målen beakta de nationella miljömålen, men *kommunerna har frihet att själv utforma sina miljömål*.

Bemyndigande för Naturvårdsverket att ta fram en nationell avfallsplan följer av 83 § avfallsförordningen (2011:927) och är således helt skilt från de krav som Naturvårdsverket kan uppställa på de kommunala avfallsplanerna med stöd av nämnda 77 § avfallsförordningen.

Av artikel 28 ramdirektivet 2008/98/EG om avfall framgår att medlemsstaterna ska se till att nationella berörda myndigheter fastställer en eller flera avfallsplaner. ”Avfallsplanerna ska var för sig eller i kombination omfatta den berörda medlemsstatens geografiska territorium”, anges det vidare. Naturvårdsverket har i förslaget till reviderade föreskrifter för kommunens avfallsplan (NFS 2017:2) angivit att Sverige har implementerat nämnda artikel 28 genom den nationella avfallsplanen och de kommunala avfallsplanerna. *Att artikel 28 medger en eller flera avfallsplaner har strikt att göra med hur medlemsstaterna väljer att uppfylla*

kravet på nationell avfallsplanering och inte med den kommunala avfallsplaneringen att göra.

Kravet på kommunerna att ta fram kommunala avfallsplaner strikt följer av 15 kap. 41 § miljöbalken medan krav avseende framtagande av den nationella avfallsplanen följer av 15 kap. 40 § miljöbalken och det som där anges att ”regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avfall som i övrigt behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen”.

Mot bakgrund av detta anser Avfall Sverige att det *inte finns någon formell koppling mellan den nationella avfallsplanen och de kommunala avfallsplanerna och att Naturvårdsverket därför inte har formell behörighet att föreskriva att mål och åtgärder i den kommunala avfallsplanen ska utgå från den nationella avfallsplanen.* Det saknas stöd i lagstiftningen att tvinga kommunerna att omvandla nationella övergripande mål till konkreta kommunala verksamhetsmål.

Det finns självklart ett intresse i kommunerna att upprätta mål för avfallshanteringen. Men *dessa mål ska utgå från det lokala intresset på det sätt och i den omfattning lokala, ekonomiska, miljömässiga, tekniska och sociala omständigheter möjliggör detta.* Avfall Sverige anser att *kommunala miljömål på avfallsområdet särskilt bör beakta insamlingen av farligt avfall, vilket också ligger väl i linje med förutsättningarna för den kommunala avfallsplanen enligt 15 kap. 41 § miljöbalken.* Självklart bör de lokala målen *beakta de nationella miljömålen,* men kommunerna har frihet att själv utforma sina miljömål.

När det gäller det nuvarande, liksom det tidigare, *etappmålet för ökad resurshushållning i livsmedelskedjan* har kommunerna agerat på bred front i syfte att söka bidra till uppfyllelse av etappmålet genom att kommunerna till den absolut övervägande delen har varit de aktörer som har etablerat separat utsortering och biologisk återvinning av matavfall genom rötning. Avfall Sverige framförde till 2012 års Avfallsutredning (dir. 2011:66) att etappmålet borde omregleras till bindande lagstiftning avseende krav på obligatorisk utsortering och biologisk återvinning av matavfall, en ståndpunkt som Avfall Sverige står fast vid och driver.

Avfall Sverige anser att *respektive avfallsansvarig (jfr 15 kap. 11 § miljöbalken) ska ansvara för eventuella åtgärder avseende annat avfall än hushållsavfall.*

Myndigheterna måste ta ansvaret för den avreglerade avfallsmarknaden och det lagstadgade tredelade avfallsansvaret. Därmed bör det finnas krav på avfallsmål och avfallsplanering för samtliga avfallsansvariga. Avfall Sverige vill se krav och styrmedel när det gäller utformningen av produkter, så att de lättare kan återanvändas, repareras och återvinnas samt krav i designdirektiv. *Naturvårdsverkets förslag har ett alltför stort fokus på hushållsavfall i relation till avfall under producentansvar respektive avfallsinnehavaransvar.*

Avfall Sverige konstaterar att Naturvårdsverkets *nulägesbeskrivning* inte innehåller någon redovisning av förebyggande av avfall motsvarande övriga delar av avfallshierarkin. Numera finns det erfarenheter och pågående arbete inom förebyggande av avfall som nulägesbeskrivningen borde kompletteras med. Även producenter och avfallsinnehavare enligt 15 kap. 11 § miljöbalken borde mycket tydligare åläggas krav när det gäller förebyggande och återanvändning.

Förslaget till nationell avfallsplan ger *inte mycket vägledning till hur Naturvårdsverket vill att avfallssystemet ska utvecklas*. Det är förstås en viktig målsättning att uppnå en cirkulär ekonomi utan avfall eller i varje fall utan miljöpåverkan från avfall och påverkan från avfallets innehåll av farliga ämnen, vilket ligger helt i linje med Avfall Sveriges vision ”Det finns inget avfall”. Men frågan kvarstår hur avfallssystemet ska utvecklas tills nämnda vision är uppnådd.

Problemet med *nedskräpning hanteras alltför summariskt i förslaget till nationell avfallsplan*. Mängden plast i haven ökar snabbt och uppskattningar säger att ungefär 30 procent av plasten som spolas upp på Västkusten har inhemskt ursprung. Avfall som dumpas utanför detaljplanelagda områden och utanför vägnätet ger miljöproblem som också borde beaktas i den nationella avfallsplanen.

De svenska avfallshanteringssystemen syftar ju i grunden till att minska miljöpåverkan från avfall och *de utsläpp som uppstår vid behandlingen av avfall är med högsta sannolikhet små jämfört med om avfallet dumpas i naturen eller i havet*. Detta förhållande bör redovisas, till exempel i avsnitt 8 ”Miljöpåverkan från avfall”.

3.1 Förslaget uppfyller inte EUs krav på en nationell avfallsplan

Förslaget till nationell avfallsplan inklusive avfallsförebyggande program är till sin karaktär en nulägesbeskrivning. Naturvårdsverket motiverar detta i missivet med: *”För att förhålla sig närmare avfallsdirektivets krav på att beskriva den inriktning som är fastslagen politiskt genom mål, styrmedel och åtgärder har förslaget till ny plan och program fokus på analys av den nuvarande situationen och pågående arbete och initiativ”*.

Men kraven på vad en nationell avfallsplan ska innehålla enligt EU:s ramdirektiv 2008/98/EG om avfall innefattar inte bara en nulägesbeskrivning utan också de åtgärder som ska vidtas för att förbättra avfallshanteringen. Den nationella avfallsplanen ska också innehålla en *utvärdering av hur den bidrar till EUs avfallsmål*.

Så här formuleras kraven på nationell avfallsplan enligt ramdirektivets artikel 28, punkten 2: *”Avfallsplanerna ska omfatta en analys av den nuvarande situationen när det gäller avfallshantering i det berörda geografiska området och de åtgärder som ska vidtas för att i miljöhänsen förbättra sunda förberedelser för återanvändning, materialåtervinning, återvinning och bortskaffande av avfall samt en utvärdering av hur planen kommer att bidra till genomförandet av målen och bestämmelserna i detta direktiv”*.

Förslaget till plan beskriver lagstiftning, aktörer, avfallsmängder, avfallsbehandling i Sverige, miljöpåverkan från avfall, räknar upp existerande mål på avfallsområdet samt styrmedel och åtgärder som redan är beslutade respektive genomförs nu. Men det saknas förslag till nya mål och nya åtgärder samt en ordentlig analys av vilka ytterligare åtgärder jämfört med nuläget som krävs *”för att i miljöhänsen förbättra sunda förberedelser för återanvändning, materialåtervinning, återvinning och bortskaffande av avfall”*.

Det saknas vidare en *”utvärdering av hur planen kommer att bidra till genomförandet av målen och bestämmelserna i detta direktiv”*. För att ta ett exempel: EU:s avfallsdirektiv innehåller ett kvantitativt mål för materialåtervinning av hushållsavfall på 50 procent. I mängdavsnittet på s. 57 konstateras att Sverige har en bra bit kvar för att klara återvinningsmålet gällande matavfall. Planen innehåller inga förslag på ytterligare åtgärder för att nå målet eller en utvärdering av hur planen kommer att bidra till genomförandet av EU:s mål.

Förslaget till plan uppfyller därmed inte kraven på nationell avfallsplan i ramdirektivet 2008/98/EG om avfall.

3.2 Förslaget uppfyller inte EUs krav på nationellt förebyggandeprogram

EU:s ramdirektiv om avfall är ännu tydligare när det gäller kraven på de nationella avfallsförebyggande programmen än när det gäller de nationella avfallsplanerna.

Enligt artikel 29 punkten 2 *”ska mål för förebyggande av avfall fastställas. Medlemsstaterna ska beskriva de befintliga förebyggande åtgärderna och utvärdera om exemplen på åtgärder i bilaga IV eller andra lämpliga åtgärder är användbara. Syftet med sådana mål och åtgärder ska vara att bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och den miljöpåverkan som hänger samman med genereringen av avfall”*.

Vidare i punkten 3: *”Medlemsstaterna ska fastställa lämpliga specifika kvalitativa eller kvantitativa riktmärken för antagna avfallsförebyggande åtgärder för att övervaka och bedöma hur åtgärderna utvecklas och får för samma syfte fastställa andra specifika kvalitativa eller kvantitativa mål och indikatorer än dem som avses i punkt 4”*.

Naturvårdsverkets förslag till program innehåller en lista på några befintliga avfallsförebyggande styrmedel och åtgärder men saknar de mål och åtgärder som direktivet föreskriver.

I inledningen av planen finns rubrikerna *”Vad behöver hända?”* och *”Vägen till en cirkulär ekonomi”*. Avsnitten innehåller en beskrivning av ett önskat tillstånd men inte hur vi ska komma dit”. Det behövs en analys av om nuvarande mål, åtgärder och styrmedel är tillräckliga för att *”bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och den miljöpåverkan som hänger samman med genereringen av avfall”* eller inte.

Avfalls-, energi- och miljöområdet innehåller ofta målkonflikter. En nationell avfallsplan bör ge vägledning om hur de olika områdena bör vägas mot varandra inom avfallshanteringen. I inledningen konstaterar Naturvårdsverket att ämnen med mindre farliga egenskaper eller med delvis okända miljöegenskaper såsom

flamskyddsmedel och mjukgörare ökar i Sverige. Naturvårdsverket konstaterar också att det fortfarande finns stora mängder miljögifter i de produkter som ännu inte har blivit avfall. Längre fram i förslaget till nationell avfallsplan anges det att plastmaterial utgör sådana produkter. Naturvårdsverket anger att bortskaffande av detta avfall kan vara aktuellt, men eftersom deponering av plast är förbjudet i Sverige och eftersom energiåtervinning befinner sig högre upp i avfallshierarkin än bortskaffande är det lämpligt att energiåtervinna dessa plaster så att de organiska ämnena bryts ned och oskadliggörs. Samtidigt konstaterar Naturvårdsverket (avsnitt 3.2) att Sveriges mål om nettoutsläpp av klimatgaser kräver att förbränning (energiåtervinning av avfall) upphör. Avfall Sverige hade velat se tydligare vägledning i den nationella avfallsplanen angående denna målkonflikt.

Avfall Sverige anser att Naturvårdsverket behöver förtydliga begrepps användningen i förslaget. "Hushållsavfall" och "avfall från hushåll" används om vart annat i förslaget. "Avfall från hushåll" har en bredare innebörd än "hushållsavfall" eftersom det förstnämnda kan inkludera även annat avfall än hushållsavfall.

Energiåtervinning benämns på flera olika sätt: Förbränning, energiåtervinning, återvinning, förbränning med energiåtervinning och avfallsförbränning. Tydligheten ökar om ett och samma eller åtminstone färre begrepp används i planen. I praktiken sker all avfallsförbränning i Sverige i dagsläget i avfallsförbränningsanläggningar som energiåtervinning, det vill säga med en R1-faktor över 0,6.

På motsvarande sätt skiljer Naturvårdsverket i figur 4 (s. 23) mellan materialåtervinning och återvinning utan att specificera att det är energiåtervinning som avses med återvinning. I andra delar av förslaget används ordet återvinning så att det underförstått betyder materialåtervinning.

4. Specifika kommentarer

Avsnitt 3.1 Hur ser det ut idag? s. 13 f:

I förslaget skriver Naturvårdsverket att *"producentansvaret har bidragit till att en stor andel av förpackningsavfallet idag samlas in och materialutnyttjas"*. Plockanalyser visar dock att en stor andel ligger kvar i restavfallet och därmed att producentansvaret inte fungerar som tänkt. Vidare står att lagstiftningen antas haft en "begränsad" påverkan på att minska mängden förpackningsavfall. Även detta är vagt formulerat. Ett tydligare besked om att det inte fungerar behövs för att därigenom påtala behovet av förändring.

I texten kopplad till fotnot 14 står att det finns en betydande potential att öka sorteringen av papper och plast. Det är otydligt om det avses pappers- och plastförpackningar eller bara allmänt papper och plast.

I sista stycket på sidan 14 anges det att efterfrågan på att materialåtervinna textilfibrer är låg. I anslutning till detta anser Avfall Sverige att det ska läggas till att det dessutom saknas bra tekniker för materialåtervinning av blandad textil.

Mycket av den statistik som tas fram kring materialåtervinning och som återges i förslaget till nationell avfallsplan visar på hur mycket avfall som har samlats in till materialåtervinning, men sällan hur mycket som faktiskt har återvunnits till nya produkter och hur stor andel av avfallet som blir rejektströmmar från avfallshanteringen. En läsare av förslaget till avfallsplan riskerar därför att tolka statistik och diagram felaktigt. Figur 2 på s. 14 visar den primära behandlingsformen för hushållsavfall. Vid materialåtervinning och biologisk behandling av avfall uppstår ofta icke försumbara rejektströmmar som bland annat energiåtervinns. Energiåtervinningen i sin tur ger upphov till restströmmar såsom slaggrus och högvärdiga metaller som materialåtervinns, liksom flygaska som deponeras. Detta bör förtydligas i den nationella avfallsplanen.

Nämnda figur 2 bör kompletteras med en figur som visar hur annat avfall än hushållsavfall behandlas för att ge en mer rättvisande bild av hur den samlade avfallsmängden i Sverige hanteras. Hushållsavfallet utgör endast en liten del av de totala mängderna genererat avfall i Sverige exklusive gruvavfall.

Avsnitt 3.2 Vad behöver hända? s. 15:

Naturvårdsverket anger att särskilt farliga ämnen bör fasas ut från kretsloppen och vidare att Energikommisionens mål om att Sverige år 2040 har 100 procent förnybar elproduktion tillsammans med målet om att Sverige har nettonollutsläpp av klimatgaser år 2045 ställer krav på att förbränningen av avfall av fossilt ursprung på sikt upphör. Avfall Sverige instämmer i allra högsta grad om att särskilt farliga ämnen ska fasas ut från kretsloppen. Metoderna för detta är bortskaffande eller energiåtervinning. Det kommer inte att vara realistiskt att fasa ut all plast till år 2045 varför det kommer att finnas mycket plast kvar som inte är lämplig att materialåtervinna med hänvisning till förekomst av farliga ämnen och som därför behöver energiåtervinnas. Naturvårdsverkets förslag ger inte någon vägledning till hur styrningen ska ske när dessa olika målsättningar kolliderar.

Avsnitt 5. Aktörer på avfallsmarknaden s. 30:

I en bild redovisas insamling respektive behandling av "avfallsmarknaden". Att använda begreppet "avfallsmarknaden" som samlat begrepp i en redovisning av hur avfallshanteringen fungerar i Sverige kan ifrågasättas eftersom det för en av de tre huvudpelarna, den kommunala renhållningsskyldigheten, inte handlar om någon marknad utan om en lagreglerad ensamrätt att hantera hushållsavfall även om kommunerna upphandlar viss hantering från marknaden respektive anlitar marknaden för återvinning och bortskaffande av visst avfall. Inte heller beträffande de lagreglerade producentansvaren handlar det om någon fri marknad eftersom det endast är producenter eller deras uppdragstagare som har behörighet att hantera avfall under producentansvar.

Några aspekter i bilden behöver förtydligas:

För det första behöver det förtydligas vad Naturvårdsverket avser med ”fastighetsnära insamling” när det gäller borttransporten av hushållsavfall. Det finns inte någon formell skyldighet för kommunen att hämta vid fastighetsgränsen, men som utgångspunkt försöker kommunen i första hand planera hämtningen så att det är möjligt. Kommunen kan även verkställa skyldigheten att borttransportera hushållsavfall genom att överenskomma om annan plats med fastighetsägaren eller genom beslut anvisa plats för lämnande av hushållsavfall inom ”rimligt avstånd” från fastigheten. Vad är då ”rimligt avstånd”? Det finns inte definierat i lagstiftningen. Men i några domar har 4-500 meter ansetts utgöra rimligt avstånd avseende fritidshus. Längre avstånd kan absolut förekomma så länge som det finns grund för det i beslutet.¹

För det andra är det inte korrekt att med hushållsavfall jämförligt avfall generellt samlas in vid återvinningscentralerna inom ramen för den insamling som finansieras via avfallstaxan. Med hushållsavfall jämförligt avfall från till exempel personalutrymmet i en verksamhet kan tas emot vid återvinningscentralerna, men då mot en särskild avgift genom innehav av företagskort/abonnemang. Grundavgiften för hushållsavfall för verksamheter är därför i allmänhet beräknad på det sättet att grovavfall inte ingår i avgiften.

För det tredje är det inte korrekt att använda begreppet ”verksamhetsavfall”. Alla verksamheter som har personal ger upphov till både ”hushållsavfall” och ”annat avfall än hushållsavfall” och i förekommande fall avfall under producentansvar. Naturvårdsverket konstaterar att ”verksamhetsavfall” inte är definierat i lagstiftningen. Det är inte heller något konstigt med det eftersom avfallsansvaret i Sverige är reglerat som ett tredelat ansvar: Kommunalt avfallsansvar (15 kap. 20 § miljöbalken), avfallsinnehavaransvar (15 kap. 11 § miljöbalken) och avfall under producentansvar (med stöd av 15 kap. 12 § miljöbalken).

Det är inte korrekt att den biologiska behandlingen domineras av kommunala aktörer. Över 60 procent av biogasanläggningarna ägs helt eller till största delen av privata aktörer. Matavfall från hushåll utgör endast en mindre del av det avfall som behandlas i biogasanläggningarna.

Enskilda avlopp:

Det anges att kommunen är ansvarig för att slam från enskilda avloppsanläggningar samlas in och tas om hand. Detta måste förtydligas. Kommunen är endast ansvarig för att borttransportera avfall från små avloppsanläggningar (slutna tankar, slamavskiljare, fosforfällor, minireningsverk och andra motsvarande anläggningar)

¹ J fr. bland annat RÅ 1986 ref. 176¹, M 7725-05 och M 583-06.

som ger upphov till hushållsavfall.²

Avsnitt 5.2 Producentansvar s. 32 f:

Naturvårdsverket anger att ”hushåll och övriga som innehar avfall bär ett ansvar att sortera ut avfall som omfattas av producentansvar från det övriga avfallet och lämna det på en insamlingsplats som producenterna tillhandahåller”.

Naturvårdsverket förbiser att här ange att kommunen har ett ansvar inom vissa av producentansvaren för det avfall som omfattas av producentansvar som inte sorteras ut och lämnas i producenternas insamlingssystem. Se vidare nedan i anslutning till rubrikerna för de olika producentansvaren.

5.2.1 Förpackningar och returpapper s. 33:

Den möjlighet som Naturvårdsverket anger för kommunen att inrätta fastighetsnära insamlingssystem följer av 28 § i den upphävda förordningen (2006:1273), som gäller till följd av övergångsbestämmelser till förordningen 2014:1073) om producentansvar för förpackningar (10 p., SFS 2017:167).

Sådan insamling har hitintills inrättats i ett 40-tal kommuner med mycket goda resultat när det gäller utsorteringen av förpackningar och returpapper till följd av den kraftigt ökade servicegraden i jämförelse med det så kallade grundsystemet (återvinningsstationer) som producenterna opererar. Dessa kommuner samlar också in returpapper i samma system på uppdrag av producenterna. Ytterligare ett 20-tal kommuner har mer eller mindre framskridna planer på att införa sådana insamlingssystem. Flera kommuner utför också fastighetsnära insamling från flerbostadshus.

Naturvårdsverket anger att producenterna subventionerar utbyggnaden av fastighetsnära insamlingssystem. I själva verket är det tvärtom, vilket rimligen borde oroa Naturvårdsverket eftersom det urholkar principen om det förlängda ekonomiska producentansvaret. Det är för övrigt just detta förhållande som lett till den långdragna processen om producentansvarets konstruktion. Detta avhandlas just nu i politiska överläggningar. Sakläget är sådant att kommunerna får viss ersättning från producenterna för material som överlämnas från insamlingen, men den ersättningen täcker långtifrån kommunernas verkliga kostnader för insamlingen av förpackningar och returpapper, som i övrigt finansieras via avfallstaxan när det gäller förpackningar, vilket det finns laglig grund för när kommunen har tagit beslut

² Naturvårdsverket har i Handbok till allmänna råd, Handbok 2008:3 (utgåva 1, juli 2008) gett sin syn på när små avloppsanläggningar ger upphov till hushållsavfall: ”Det avfall som hushållen producerar i form av urin, fekalier, latrin, blandat avlopp, slam från slamavskiljare samt filtermaterial från filter med egenskaper eller tömningsintervall motsvarande slamavskiljare är alltså hushållsavfall. Markbäddsmaterial och fosforavskiljande material som kan anses ingå i anläggningen och som har längre utbytestid (mer än 5 år) borde däremot betraktas som byggavfall/ verksamhetsavfall”.

om inrättande av ett eget insamlingsystem eftersom förpackningar från hushåll utgör hushållsavfall.

I avsnittet om producentansvar för förpackningar bör Naturvårdsverket redogöra för problematiken med det förpackningsavfall som den kontinuerligt ökande mängden privatimporterade varor ger upphov till. Dessa varor sätts på marknaden av den som direktimporterar dem och innefattas därmed inte i det lagreglerade producentansvaret för förpackningar. Förpackningar från de direktimporterade varorna påverkar avfallsavgifterna utan att de delfinansierar kostnaderna för omhändertagandet av desamma.

Avsnitt 5.2.2 Elutrustning (WEEE) s. 36:

I 4 § förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning ("EAF") regleras uttryckligen att kommunens avfallsansvar enligt 15 kap. 20 § miljöbalken endast inskränks av elavfallsförordningen i fråga om avfall som med stöd av förordningen lämnas till någon som enligt elavfallsförordningen har skyldighet att ta emot avfallet.

Detta innebär att för det konsumentelavfall som utgör hushållsavfall och som inte lämnas i producenternas system har kommunen ett ansvar för att säkerställa att det samlas in, återvinns och bortskaffas. Nämnda 4 § EAF grundar också en rätt för kommunen att etablera fastighetsnära insamling av elavfall som utgör hushållsavfall.

Avsnitt 5.2.6 Läkemedelsavfall s. 39:

En motsvarande bestämmelse som finns för elavfall finns för läkemedelsavfall i 6 § förordningen (2009:1031) om producentansvar för läkemedel. Detta innebär att för det läkemedelsavfall som utgör hushållsavfall och som inte lämnas i producenternas system har kommunen ett ansvar för att säkerställa att det samlas in, återvinns och bortskaffas.

I tillägg till detta samlar många kommuner in kanyler och sprutor från apoteken baserat på avtal med apoteken där kommunen står för kostnaden för insamlingsbehållare och själva insamlingen eftersom uttjänta kanyler och sprutor från hushåll utgör hushållsavfall. Kanyler och sprutor omfattas inte av producentansvaret för läkemedel (även om de kan innehålla läkemedelsrester). Många kommuner har valt denna lösning eftersom de inte vill ha stickande och skärande avfall i restavfallet av arbetsmiljöskäl.

Avsnitt 5.4 Kommunernas ansvar

Det anges att Trafikverket är ansvarigt för nedskräpning längs allmänna vägar inklusive rastplatser. Ansvar för rastplatser är dock inte begränsat till nedskräpning utan innefattar även omhändertagande av avfall från de fordon som besöker rastplatsen.

I en dom (mål nr M 1123-12) konstaterar Mark- och miljööverdomstolen att en väghållares renhållningsansvar enligt 26 § väglagen även omfattar rastplatser. Inom detaljplanelagt område omfattar dock väghållarens ansvar för renhållning enligt 26 § väglagen endast områden med motorväg eller motortrafikled. Vidare fann domstolen att det avfallsansvar som åvilar väghållaren är av samma karaktär som kommunens renhållningsskyldighet.

Kommunens avfallsansvar innefattar alltså inte att sköta insamlingen av avfall från rastplatser - med undantag för rastplatser inom detaljplanelagt område som ligger vid andra vägar än motorvägar eller motortrafikleder - Kommunens ansvar för rastplatser inkluderar inte ansvar att etablera, sköta eller i övrigt upprätta utrustning för avfallshanteringen på rastplatserna.

Avsnitt 5.4 Kommunernas ansvar s. 40:

Naturvårdsverket behöver tydliggöra de olika delarna i kommunens avfallsansvar. Det måste tydligt framgå att det är skillnad mellan den kommunala renhållningsskyldigheten enligt 15 kap. 20 § miljöbalken och ansvaret för nedskräpning enligt lagen (1998:814) om gaturenhållning och skyltning. Innebörden av den kommunala renhållningsskyldigheten i 15 kap. 20 § miljöbalken refereras felaktigt som "hantering av hushållens avfall". Den kommunala renhållningsskyldigheten avser ju emellertid hushållsavfall och med hushållsavfall jämförbart avfall, vilket är det som ska anges.

5.4.1 Avfallsavgift s. 41:

Första meningen bör förtydligas, det är en rätt att ta ut avfallsavgifter, ingen skyldighet. Kommuner får välja att skattefinansiera avfallshanteringen. I dagsläget är det inte någon kommun som gör det fullt ut, däremot kan de täcka underskott via skattemedel.

Sista meningen första stycket bör förtydligas, annars kan man förledas att tro att varje enskild avgift inte får överstiga kostnaden. Det totala avgiftsuttaget får inte överstiga de *totala kostnaderna* för renhållningen. Naturvårdsverket anger att de flesta kommuner använder ett avgiftssystem som är volymbaserat. Detta är korrekt, men det avser endast den rörliga delen av avgiften. Den grundavgift som debiteras i många kommuner, utöver den rörliga avgiften, har inte någon koppling till volym.

Det anges att kommunerna inte har rätt att använda sig av avfallsavgiften för åtgärder som syftar till återanvändning av inlämnade material och produkter från allmänheten, då återanvändning inte är en avfallshandling.

Detta uttalande måste nyanseras. Själva återanvändningen är mycket riktigt inte någon avfallshandling, men just för åtgärder som syftar till återanvändning finns det grund för att avgiftsfinansiera åtgärder via avfallstaxan.

När det gäller förberedelse för återanvändning, det vill säga kontroll, rengöring och reparation av någonting som är avfall så att det kan återanvändas utan ytterligare

behandling (jfr 15 kap. 6 § miljöbalken) så är det en återvinningsåtgärd enligt samma bestämmelse. Eftersom kommunen enligt 15 kap. 20 § har kompetens att återvinna hushållsavfall har kommunen därmed också kompetens att förbereda hushållsavfall för återanvändning. Enligt 27 kap. 4 § miljöbalken får kommunen taxefinansiera återvinning och eftersom förberedelse för återanvändning innefattas däri får även de åtgärderna finansieras via avfallstaxan. Detta bekräftas också i SOU 2017:22 Från värdekedja till värdecykel (se s. 299).

5.4.2 Insamling av avfall från hushåll s. 41:

Naturvårdsverket anger att det finns flera olika sätt att samla in avfall från hushållen. Naturvårdsverket hänvisar till Avfall Sveriges publikation Svensk Avfallshantering och anger ”hushållens mat- och restavfall kan samlas in som en blandad fraktion avsedd för energiåtervinning”.³ Detta citat är dock lösryckt ur sitt sammanhang. Den andra delen av meningen ”...*eller delas upp i en matavfallsfraktion och en brännbar fraktion*” är utelämnat i Naturvårdsverkets text, vilket gör att läsaren kan förledas att tro att blandad fraktion är den huvudsakliga insamlingsmetoden för mat- och restavfall när i själva verket 212 kommuner (73 procent av kommunerna) samlade in källsorterat matavfall år 2016.⁴

Naturvårdsverket anger att ”systemet” ovan inte innefattar producentansvarsavfall från hushåll som elutrustning, batterier, förpackningar och tidningar. Detta är inte korrekt då insamlingen av förpackningar och tidningar och i viss mån även batterier, ljuskällor och smått el-avfall i form av påhängslådor, röd box med mera i många kommuner integreras med kommunens insamling av rest- och matavfall (jfr ovan kommentaren till avsnitt 5.2.2). På liknande sätt är insamling av elavfall ofta samordnat med kommunernas insamling av grovavfall med mera vid exempelvis återvinningscentraler.

Det bör förtydligas att det bara är tre kommuner som i dagsläget använder sig av olikfärgade påsar i kombination med optisk sortering av förpackningar och tidningar och att glasförpackningar inte ingår i den insamlingen. Det är fler kommuner som bara har insamling av matavfall och restavfall i detta system.

Angående insamling av textilavfall så är det inte korrekt angivet att hushållen erbjuds eller uppmanas att lämna textil med restavfallet. I de flesta kommuners sorteringsanvisningar hänvisas det till att lämna textilavfallet som grovavfall och detta alltså mot bakgrund av avsaknaden av etablerad materialåtervinning av textilavfall i dagsläget.

Avsnitt 5.4.3 Insamling av grovavfall s. 42:

Beskrivningen bör kompletteras med angivande av att utsortering av grovavfall i

³ Svensk Avfallshantering 2017, Avfall Sverige.

⁴ Svensk avfallshantering 2017, Avfall Sverige, s. 24.

allmänhet sker i 18-20 fraktioner vid återvinningscentralerna. Det är en servicenivå som är svår att tillhandahålla vid varje enskild fastighet.

Emellertid är kommunen skyldig att borttransportera hushållsavfall från en enskild fastighet om fastighetsägaren begär det och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna (jfr 15 kap. 20 § 2 p. miljöbalken). Sådan borttransport får då debiteras särskilt i enlighet med kommunens avfallstaxa.

De krav på sortering av hushållsavfall som kommunen reglerar i avfallsföreskrifterna gäller alla fastighetsägare i kommunen, såväl enskilda fastighetsägare som ägare av flerfamiljsfastigheter. Detta innebär att ägare av flerbostadshus i enlighet med kommunens avfallsföreskrifter är skyldiga att sörja för att det går att sortera ut grovavfall vid eller i anslutning till fastigheten, som sedan borttransporteras av kommunen eller kommunens entreprenör.

Naturvårdsverket anger att grovavfall kan lämnas vid "de bemannade återvinningscentralerna" som drivs av kommunerna. Avfall Sverige vill dock uppmärksamma att det i vissa kommuner finns obemannade återvinningscentraler där tillträde sker med hjälp av till exempel legitimation efter en utbildning.

Avsnitt 5.4.4 Insamling för återanvändning s. 43:

Många kommuner erbjuder insamling för återanvändning på ÅVC utan att dessa anläggningar är att betrakta som kretsloppsparkar. Det görs ofta genom att kommunen ställer ut containrar där kunderna kan lämna material för återanvändning. Vid många återvinningscentraler förekommer åtminstone insamling av textil för återanvändning.

Avsnitt 6. Avfallsmängder i Sverige

Avsnitt 6.2 Avfall från hushåll s. 50:

Det bör förtydligas att uppgifterna som visas i de två figurerna är beräknade på olika sätt och med olika utgångspunkter. Det Naturvårdsverket redovisar till EU och i rapporten "Avfall i Sverige" avser avfall från hushåll (här ingår till exempel uttjänta bilar från hushåll, något som inte ingår i definitionen av hushållsavfall). Detta är uppgifterna kopplade till figur 12. Uppgifterna till figur 13 utgår från definitionen av hushållsavfall, där även jämförligt avfall från verksamheter ingår.

Avsnitt 6.5.1 Matavfall s. 55:

Det kan förtydligas att en fjärdedel av matavfallet från hushåll (224 000 ton) är sådant som slängs i avloppet. Det ingick inte i statistiken år 2012.

Avsnitt 6.5.2 Plast s. 59:

Här bör det anges att cementindustrin hanterar stora mängder rejekt från materialåtervinning av plast.

Avsnitt 6.6 Import och export av avfall s. 63:

Det är mer korrekt att benämna den energiåtervinning som sker av avfall från andra länder som export av avfallsbehandlingstjänster än import av avfall. Den energiåtervinning av detta avfall som sker i Sverige innebär en miljövinst genom att avfallet annars hade deponerats med betydligt större miljöpåverkan som följd.

Avsnitt 7. Behandling av avfall

Avsnitt 7.2 Avfallsförbränning s. 69:

I avsnittet om avfallsförbränning har Naturvårdsverket förbisett att omnämna den elproduktion som energiåtervinning av avfall ger upphov till.

Energiåtervinningsanläggningarna ligger ofta relativt centralt placerade för att kunna utnyttja den producerade värmen i fjärrvärmesystemen. I övergången till mer förnyelsebar el och efter avregleringen av elmarknaden är kontinuerlig elproduktion, speciellt i storstäder, alltmer viktig för samhället.

Kostnadsbilden kring energiåtervinning i svenska förbränningsanläggningar beskrivs som gynnsam jämfört med andra behandlingsalternativ. Detta stämmer för vissa typer av avfall, men långtifrån för alla. Avfall som har ett högt värde på råvarumarknaden och avfall som är blött eller har stort inert innehåll är exempel på motsatsen.

Vidare är det viktigt att Naturvårdsverket beskriver ur vilket perspektiv som verket anser att Sverige har ett överskott på förbränningskapacitet. Energiåtervinning i Sverige är mycket gynnsamt för klimatet jämfört med alternativ behandling på kontinenten där den dominerande avfallsbehandlingsmetoden fortfarande är deponering.

När de fossila utsläppen från energiåtervinning av plast och Sveriges mål om minskad växthusgaspåverkan diskuteras bör det framgå att dessa utsläpp inte ingår i Sveriges åtagande gentemot EU när det gäller minskningar av växthusgasutsläpp, såsom i andra EU-länder (exklusive Danmark).

Naturvårdsverket anger att det finns ett överskott på behandlingskapacitet. Ur ett strikt svenskt perspektiv är detta korrekt, men ur ett EU-perspektiv finns det ett underskott på behandlingskapacitet för energiåtervinning. Som nämnts ovan under generella kommentarer sker i praktiken all avfallsförbränning i Sverige i dagsläget i avfallsförbränningsanläggningar med hög energieffektivitet, vilket långtifrån alltid är fallet i alla energiåtervinningsanläggningar inom EU.

När det gäller en andel av hushållsavfallet som energiåtervinns så har den stabiliserats och ökar inte i dagsläget. När det gäller importen av avfall är det energiföretagen som importerar avfall eftersom det finns ett behov av bränsle för att producera värme och el. Den import av avfall som sker har alltså inte någon direkt inverkan på nivån av materialåtervinning i Sverige.

Avsnitt 7.4 Materialåtervinning s. 72:

Under detta avsnitt bör det framgå att en inte försumbar andel av metallåtervinningen av till exempel aluminium, järn och skrot sker ur rejekt från andra behandlingsströmmar, såsom energiåtervinning ur avfall.

Avsnitt 7.4.5 Plastavfall s. 75:

I förslaget nämns på s. 59 att 900.000 ton plast tillfördes den svenska marknaden år 2010, varav cirka 343.000 ton uppskattas bli förpackningar. De flöden som går till Swerecs anläggning redovisas, men det ges inte någon redovisning av var övrigt utsorterat plastavfall tar vägen inklusive hur stora flöden som exporteras.

Avsnitt 8. Miljöpåverkan från avfall s. 78:

Hela avsnittet är mycket tvetydigt skrivet. Emissionsdata som presenteras bygger inte på reella uppmätta utsläpp, utan endast på framräknade utsläpp via obsoleta emissionsfaktorer och aktivitetsdata. Det hade varit bättre att visa på faktiska uppmätta utsläpp via Svenska MiljörapporteringsPortalen (SMP).

I avsnitt 8.1, stycke 2, om avfallbehandlingssektorn, bör det tydligt framgå vilka aktiviteter inom sektorn som ger upphov till de rapporterade dioxinutsläppen. Eftersom Sverige inte har avfallsförbränning utan energiåtervinning, och eftersom varken andra aktiviteter eller bildningsmekanismer förutom förbränning beskrivs, så är det omöjligt att veta vad som avses ge upphov till dioxinutsläppen i avfallsbehandlingssektorn.

Storleken på dioxinutsläpp till luft från avfallsförbränningsanläggningar i Sverige framgår inte alls, vilket ändå antyds genom att beskriva el- och värmeproduktionens totala dioxinutsläpp (6,6 g årligen). Enligt rapportering i Avfall Webb från alla Sveriges 35 stycken avfallsförbränningsanläggningar, av vilka alla är klassade som energiåtervinning (R1) och således inbegrips som en del i sektor el- och fjärrvärmeproduktion, så står avfallsförbränningsanläggningarna endast för ca 0,5 – 1,5 g dioxinutsläpp till luft årligen. Det ger således endast cirka 1/6-del av de totala dioxinutsläppen från el- och fjärrvärmeproduktionen i Sverige. Detta borde istället framgå tydligt.

Vidare redovisas inte några trender i utsläppsminskningar från avfallsförbränning. De totala årliga utsläppen från svenska avfallsförbränningsanläggningar har minskat med ca 99 procent sedan 1985. Samtidigt har energiproduktionen ökat med en faktor 6 och antal förbrända ton med en faktor 4. Både de totala och i synnerhet de specifika⁵ utsläppen av dioxin till luft har således minskat markant.⁶

⁵ Specifika utsläpp: Utsläpp per producerad energienhet samt per förbränt ton.

⁶ Data från Avfall Web, Avfall Sverige; Rapport 2017:24 Dioxin och avfallsförbränning, Avfall Sverige.

Avsnitt 8.1 inleds med att dioxiner bildas vid förbränning av avfall. Det är endast delvis rätt. Dioxiner bildas vid ”gynnsamma” bildningsförhållanden med temperaturintervall mellan ca 250-500 °C, med närvarande av katalysatorer, prekursorer⁷ och klogas. Således kan dioxiner även bildas vid annan typ av avfallsbehandling med ”gynnsamma” bildningsförhållanden. Avsnittet bör även innehålla det faktum att avfallsförbränningsanläggningar är sänkor för dioxiner och andra organiska miljögifter, då det inkommer mer organiska miljögifter i avfallsbränslet än vad som går ut från avfallsförbränningsanläggningar.^{8 9}

Avsnitt 9. Mål inom avfallsområdet

Avsnitt 9.3.2 Kommunala och regionala mål s. 89:

Naturvårdsverket anger att det inte finns någon särskilt föreskriven skyldighet för kommuner att arbeta med avfallsförebyggande utöver att ta fram en kommunal renhållningsordning, men att många kommuner arbetar på frivillig väg på många olika sätt med avfallsförebyggande och hållbar konsumtion och produktion. Detta är korrekt. Ola Alterås utredning (SOU 2017:22) har föreslagit tydligare legala ramar för kommunen när det gäller förebyggande och återanvändning. Detta är förslag som Avfall Sverige nu vill se att regeringen lägger fram konkreta lagförslag till.

I sammanhanget borde dock Naturvårdsverket nämna de tvingande krav som finns i verkets föreskrifter om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall (NFS 2017:2). Där regleras en skyldighet för kommunen att förebygga och hantera det avfall som kommunen ansvarar för.

Avsnitt 11 Styrmedel och åtgärder för att bidra till mål inom avfallshantering

Avsnitt 11.1.5 Förbränningskatt s. 100:

I sammanhanget borde det nämnas att utredningen själv avvisar en förbränningskatt på den grunden att den inte har någon styrande effekt för ökad materialåtervinning.

Utredningen konstaterar att en skatt på förbränning inte skulle påverka beslut om produktdesign eller materialval för att underlätta materialåtervinning och ansträngningar för att sortera ut vissa material etc. Ett annat problem är att allt avfall skulle beskattas lika hårt oavsett avfallets miljöpåverkan och möjlighet till annan behandling än förbränning där det är lämpligare, konstaterar utredningen. Vidare konstaterar utredningen att åstadkommandet av en mer träffsäker beskattning utifrån till exempel miljöpåverkan är praktiskt sett mycket svårt.

Utredningen bedömer att en skatt på avfall som förbränns skulle bli rent fiskal och inte på ett verkningsfullt och kostnadseffektivt sätt styra mot en mer resurseffektiv och giftfri avfallshantering. Utredningen bedömer därför att det är lämpligare att se över och vid behov

⁷ Fenoliska intermediet, dvs. grundstommen till en dioxinmolekyl.

⁸ Rapport F2009:03 PCB- och dioxininnehåll i svenska avfallsbränslen, Avfall Sverige.

⁹ Rapport 2017:24 Dioxin och avfallsförbränning, Avfall Sverige.

skärpa de styrmedel som direkt riktar sig mot exempelvis utsortering av särskilt angelägna avfallsfraktioner samt produktdesign. Exempel på sådana styrmedel kan till exempel vara tillståndsvillkor och ett utökat producentansvar och råvaruskatt.

I enlighet med de tilläggsdirektiv som gavs till utredningen (dir. 2017:49) har utredningen ändå tagit fram ett förslag på hur en skatt på förbränning av avfall kan utformas. Utredningens skatteförslag har utformats enligt en nettobeskattningsmodell. Det innebär att skatt tas ut för avfall som förs in till en anläggning och att avdrag medges för skatt som förs ut från anläggningen. Utredningen menar att en sådan modell kan stimulera till utsortering av material som kan återanvändas eller materialåtervinnas inne på en och samma anläggning.

En skattenivå på 100 kronor per ton avfall innebär en kostnad om cirka 500 miljoner kronor årligen för de skattskyldiga aktörerna. Eftersom den föreslagna skatten, enligt utredningen, förväntas bli så gott som verkningslös medför den inga (eller mycket små) åtgärdskostnader och inte heller några miljövinster.

Avslutningsvis konstaterar utredningen att motivet för en skatt inte är att minska de miljöeffekter som orsakas av de skattskyldiga förbränningsanläggningarna utan att minska de miljöeffekter som orsakas av de aktörer som genererar avfallet. Eftersom den föreslagna skatten inte kommer att föras över till de aktörer som har rådighet över avfallets uppkomst och sortering uppfylls inte heller principen om att förorenaren ska betala.

Avsnitt 7.3 Biologisk behandling s. 71:

Naturvårdsverket anger ”matavfallet innehåller bland annat fosfor och kalium som är ändliga resurser.”

Avfall Sverige vill förtydliga vad som anges här genom följande: Det dominerande växtnäringsämnet i matavfall är kväve och det är det som också gör att biogödsel huvudsakligen är ett kvävegödselmedel med ganska lågt innehåll av fosfor. Detta gör i sin tur att biogödsel passar alldeles utmärkt för ekologisk odling, där bristen på kvävegödselmedel med lågt innehåll av fosfor är påtaglig.

Naturvårdsverket anger ”enligt Energimyndigheten och Energigas Sverige (2016) behandlades 1,6 miljoner ton år 2015.”

Det är Energimyndigheten som publicerar statistiken. Rapporten sammanställs av Energigas Sverige, men datan samlas in av Avfall Sverige (samrötningsanläggningar), LRF (gårdsanläggningar), Svenskt Vatten (avloppsreningsverk) och Energigas Sverige (övriga anläggningar). Dessa fyra organisationer är alltså utförare av uppdraget som Energimyndigheten gett oss. Det är därför fel att skriva ”Energimyndigheten och Energigas Sverige”. Det är Energimyndighetens rapport och inget annat.

Avfall Sverige frågar sig vilka kategorier av substrat som det är Naturvårdsverket syftar på när det anges att 1,6 miljoner ton behandlades. Är det matavfall, slakteriavfall, gödsel och avfall

från livsmedelsindustri? Eller vad är det? Det är lämpligt att detta specificeras. Det går inte att utläsa ur Energimyndighetens rapport vad som menas då substratindelningen i deras rapport är mycket grov.

Naturvårdsverket anger att ”under 2015 och halva 2016 hade 14 biogasanläggningar fått stöd av Klimatklivet, vilket beräknas öka biogasproduktionen i Sverige med 20 procent.”

Avfall Sverige vill poängtera att det ökar biogasproduktionen om dessa projekt *realiseras*, vilket inte är särskilt troligt med tanke på rådande läge med billig importgas (som Naturvårdsverket också skriver om i detta kapitel). Klimatklivet är bra på att dela ut pengar till biogasprojekt, eftersom dessa har stor klimatnytta, men då det inte finns några styrmedel som möjliggör lönsam produktion i dagsläget så är det stor risk att merparten av Klimatklivet-pengarna kommer att behöva återbetalas.

Naturvårdsverket anger att ”uppskattningsvis komposterades cirka 0,5 miljoner ton år 2014.”

Avfall Sverige saknar en beskrivning av *vad* som komposterades. Matavfall, park- och trädgårdsavfall? Eller ingår hästgödsel och avloppsslam?

År 2016 samlades källsorterat matavfall, som ovan nämnts, in i 212 av landets kommuner (73 procent) i varierande omfattning.⁹ Matavfallet behandlas genom biologisk återvinning och biogödsel och biogas produceras av avfallet. Samhället har investerat stora summor i insamlingssystem, matavfallsbehandlings- och rötningsanläggningar för matavfallet. Men systemet står nära en kollaps på grund av dålig efterfrågan på inhemsk biogas, bland annat på grund av att andra EU-länder ger produktionsstöd för produktion av biogas samtidigt som den importerade gasen åtnjuter skattebefrielse i Sverige. Detta är en mycket viktig fråga för behandlingen av matavfall och den borde uppmärksammas i den nationella avfallsplanen.

Avsnitt 12 Framtida avfallsprognoser s. 104:

Angående tabell 5: Det bör förtydligas vad som ingår i posten ”hushållsavfall” så man inte tror att denna post inkluderar allt hushållsavfall (för då är den väldigt låg). Se även texten i sista meningen i första stycket på sidan 106.

⁹ Svensk Avfallshantering 2017, Avfall Sverige, s. 24.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår jurist Sven Lundgren,
sven.lundgren@avfallsverige.se, telefon 040-35 66 00.

Med vänliga hälsningar,
Avfall Sverige



Weine Wiqvist

VD