

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Dnr M2017/02332/Ee

Malmö den 16 februari 2018

REMISSVAR: Förslag till Sveriges integrerade nationella energi- och klimatplan

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 generella ståndpunkter

Avfall Sverige stödjer avfallshierarkin som princip, däri innefattat att energiåtervinna avfall genom att skapa el och värme. Avfall Sverige anser att avfallshanteringen är en väsentlig del av samhällets infrastruktur och att avfallshanteringen ska ge en god och behovsanpassad service för medborgare och verksamheter. Avfall Sverige anser 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.

2. Sammanfattning

- Mål och policy om *fossilfri energiproduktion* måste bättre samverka med mål om giftfria och resurseffektiva kretslopp, återvinningsmål och fortsatta restriktioner på deponering av avfall.

- Det är i mycket av det fossila restavfallet (till exempel plast och textilier som ej kunnat materialåtervinnas) som vi även finner organiska föroreningar/farliga ämnen som bör destrueras genom avfallsförbränning.
- Samtidigt som vi i alla led (materialval, design, produktion, beteende, insamling, avfallsbehandling) ska verka för att gå mot nollutsläpp av fossil koldioxid från avfallsförbränning, behöver denna styrning ske i koordination med hur verkligheten ser ut.
- Det är med andra ord i tillverkningsledet åtgärder måste sättas in som på sikt kan leda till påtagligt minskade koldioxidutsläpp från plast.

3. Generella kommentarer

3.1 Risk för kontraproduktiv styrning

Mål och policy om fossilfri energiproduktion måste bättre samverka med mål om giftfria och resurseffektiva kretslopp, återvinningsmål och fortsatta restriktioner på deponering av avfall.

Avfall bör hanteras enligt avfallshierarkin vilket innebär att avfall i första hand bör förebyggas, i andra hand återanvändas eller materialåtervinnas, i tredje hand energiåtervinnas, och i sista hand deponeras. Avfallshierarkin, som numera kodifierats i miljöbalken, är konstruerad utifrån generella miljöaspekter, men detta till trots finns det tillfällen då energiåtervinning är den mest lämpade och den enda behandlingsformen.

Det gäller till exempel för att (1) ta hand om rester från annan återvinning, alltså rejekt från material- och biologisk återvinning och (2) destruera förorenat material och material som innehåller farliga ämnen, som inte ska återcirkuleras in i samhället. På så vis fungerar energiåtervinning som ett komplement till material- och biologisk återvinning, samt som en sänka för material och farliga ämnen vi inte vill ska recirkuleras i samhället. Dessutom är energiåtervinning fortsatt en förutsättning för det deponiförbud vi har haft i Sverige sedan 2002 (brännbart avfall) respektive 2005 (organiskt avfall). Ett deponiförbud som inneburit att Sverige har den lägsta andel deponering inom EU, samt att Sverige har sänkt klimatutsläppen från avfallshanteringen radikalt.

Det är i mycket av det fossila restavfallet (till exempel plast och textilier som ej kunnat materialåtervinnas) som vi även finner organiska föroreningar/farliga ämnen som bör destrueras genom avfallsförbränning. Därför är det viktigt att se på mål om förnybarhet i ljuset av övergripande mål om giftfria kretslopp. Det vore mycket tragiskt om vi genom mål om förnybarhet styr farliga organiska föroreningar i till exempel plast som ej lämpar sig materialåtervinning till pannor som ej är konstruerade för att förbränna avfall. Eller ännu värre styr fossilt restavfall bort från Sverige, som har världens mest energieffektiva anläggningar att behandla avfall i.

Samtidigt som vi i alla led (materialval, design, produktion, beteende, insamling, avfallsbehandling) ska verka för att gå mot nollutsläpp av fossil koldioxid från avfallsförbränning, behöver denna styrning ske i koordination med hur verkligheten ser ut. Så länge det finns additiv (mjukgörare, flamskyddsmedel m.m.) i plast, textilier och gummi; så länge det finns fossilt avfall som producenter ratar för nyproduktion (en icke fungerande marknad för återvunnen plast samt otillräcklig mätning av faktisk återvinning) - så länge kommer vi att ha fossila utsläpp från avfallsförbränning. Vidare är det viktigt att förstå vilken retentionstid fossila material har i produkter och i samhällskroppen. Just nu byggs det till exempel med fossila material. Såvida inte producenter till 100 procent vill ha det materialet när dessa byggnader rivs om ca 50 - 100 år, så kommer det finnas fossila utsläpp från avfallsförbränning i minst 50 år till.

Dessutom kommer troligen andelen fossilt i rökgaserna från avfallsförbränning att öka tack vare att vi i Sverige blir bättre på att samla in matavfall för biologisk återvinning. Det är positivt ur klimat- och miljöhänsyn. Separat insamling av matavfall för produktion av biogas och biogödsel ger i sin tur klimat- och miljöfördelar genom utfasning av fossila bränslen i fordonsflottan och genom utfasning av industrigödsel och beroende av nyttiggörande av jungfruligt fosfor.

I enlighet med mål om mer förnybar energiproduktion allena skulle det vara bättre förbränna matavfallet framför att röta det. Men ur ett systemperspektiv skulle det alltså vara sämre att förbränna matavfallet - både ur klimathänsyn och ur resurs- och miljöperspektiv. Därför är det viktigt att förstå hur styrmedel om avfall och energi samverkar. Frågan om fossilfri avfallsförbränning är mångfacetterad och komplex och sträcker sig långt bortom utsläpp från skorstenen.

Mål och policy om fossilfri energiproduktion måste därför bättre samverka med mål om giftfria och resurseffektiva kretslopp, återvinningsmål och fortsatta restriktioner på deponering av avfall.

3.2 Varför finns fossilt material i restavfall till energiåtervinning?

Det fossila innehållet i avfall består till övervägande del av plast som i sin tur domineras av förpackningar. Utifrån gjorda plockanalyser kan man uppskatta att ca 70 procent av fossilinnehållet härrör från plastförpackningar. Resten är andra plaster, gummi m.m.

Inom EU och i Sverige finns särskilda återvinningsmål för plastförpackningar. Gällande mål i Sverige stipulerar 30 procent materialåtervinning, och dito för EU är 22,5 procent, mätt som insamlat avfall.

Det betyder att det finns ett ganska så stort av staten och EU tillåtet läckage. Detta läckage kan och får inte hanteras på annat sätt än genom avfallsförbränning eftersom det råder deponiförbud i Sverige. I verkligheten är läckaget ännu större.

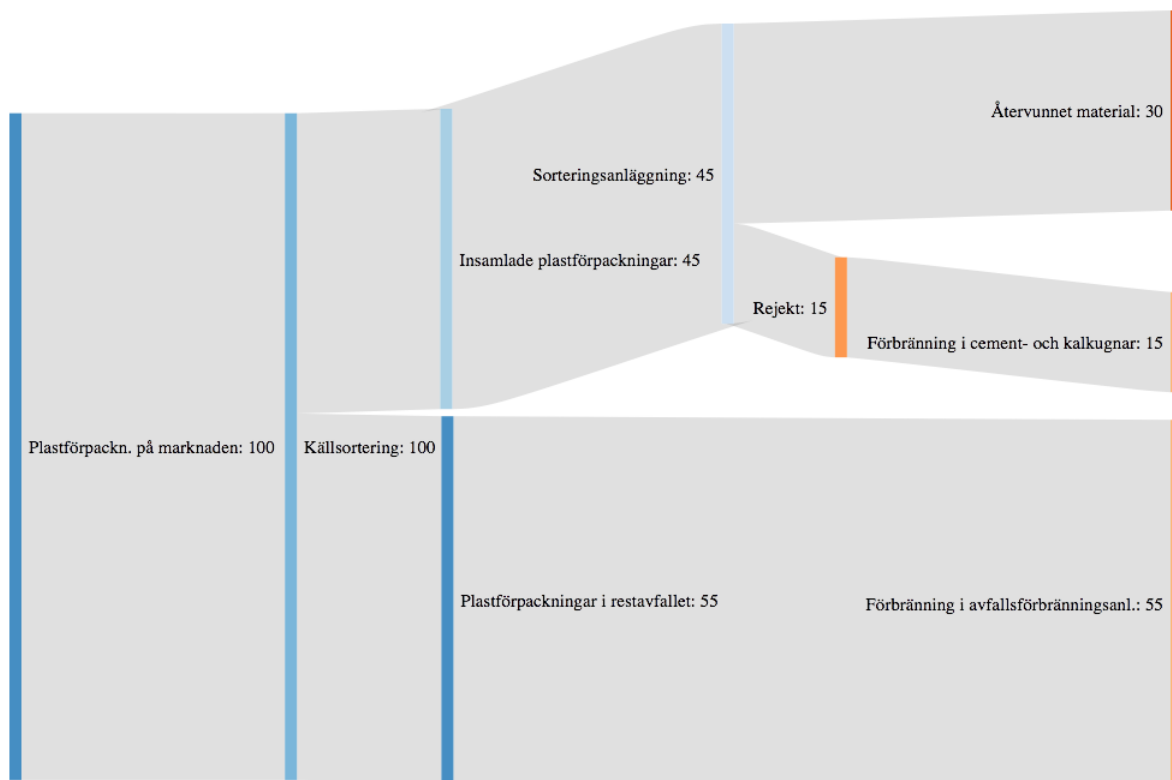
Enligt Naturvårdsverket samlades 45 procent av alla plastförpackningar som sattes på marknaden in till materialåtervinning år 2015¹. Av de 45 procentenheterna återvanns cirka 67 procent räknat utifrån Förpacknings- och tidningsinsamlingens (FTI:s) redovisade återvinningsgrader baserat på delströmmar till Swerec (50 procent rapporterad återvinningsgrad) och till tyska sorteringsanläggningar (80 procent rapporterad återvinningsgrad)^{2 3}. Det betyder att av den plast som sattes på marknaden år 2015, så användes minst 70 procent som bränsle i någon typ av förbränning. Dels som ett flöde i den vanliga soppåsen till avfallsförbränningsanläggningar (ca 55 procent av alla plastförpackningar som satts på marknaden) och dels som ett rejektflöde från sorteringsanläggningar (67 procent av de 45 procent av plastförpackningar satta på marknaden) till cement- och kalkindustrin (*se figur 1 nedan*).

¹ Sveriges återvinning av förpackningar och tidningar 2015, Naturvårdsverket
<<https://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/avfall/forpackningar/Forpackningsrapport161028.pdf>>, Besökt den 27 februari 2017.

² "Svar på frågor om vår återvinning av plastförpackningar", FTI <<http://www.ftiab.se/1804.html>>, Besökt den 27 februari 2017.

³ "För ytterligare information kan även information läsas i vår beskrivning från maj förra året", FTI.
<<http://www.ftiab.se/download/18.ce77d2d1548d3e905410a/1462964817942/Bakgrund+och+fördjupning+20160504.pdf>>, Besökt den 27 februari 2017.

Effekten av detta läckage på såväl kort som lång sikt är att återvinning endast marginellt kan bidra till att minska utsläppen. I själva verket finns endast två långsiktigt säkra sätt att



Figur 1.

minska utsläpp från plast. Det är att se till att plastförpackningar produceras av lätt återvinningsbara plaster utan olämpliga additiv. Alternativt att ersätta fossil plast med annan biogenråvara såsom cellulosa, biobaserad plast, m.m. De senare är dessutom många gånger lättare att återvinna. Det är med andra ord i tillverkningsledet åtgärder måste sättas in som på sikt kan leda till påtagligt minskade koldioxidutsläpp från plast.

4. Specifika kommentarer

GHG emissions and removals, tabell 2 s. 23:

Listan på styrmedel i avfallssektorn som påverkar klimatmålet till 2030, är inte komplett.

I redogörelsen saknas bland annat följande fastställda mål⁴:

- *Etappmålet för ökad resurshushållning i livsmedelskedjan* som innebär att insatser ska vidtas så att senast år 2018 sorteras minst 50 procent av matavfallet från hushåll, storkök, butiker och restauranger ut och behandlas biologiskt så att växtnäring tas tillvara, och minst 40 procent av matavfallet behandlas så att även energi tas tillvara.

⁴ J fr 14-23 §§ förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar och 10 § förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper.

- *Etappmålet för bygg- och rivningsavfall* som innebär att insatser ska vidtas så att förberedandet för återanvändning, materialåtervinning och annat materialutnyttjande av icke-farligt byggnads- och rivningsavfall är minst 70 viktprocent senast år 2020.
- *Mål för elavfall (lyder under producentansvar)* som innebär att 85 procent återvinning av "stora hushållsapparater och ljud- och bildutrustning" 85 procent återvinning år 2018 (varav 80 procent förberedelse för återanvändning eller materialåtervinning). Beträffande bland annat "små hushållsapparater" är målet 80 procent återvinning år 2018 (varav 70 procent förberedelse för återanvändning).
- Beträffande *materialutnyttjandegrad för allt förpackningsavfall* är målet minst 55 procent före den 20 januari år 2020 och därefter minst 65 procent.
- Beträffande *förpackningsavfall av papp, papper, kartong, wellpapp* är målet en materialutnyttjandegrad om minst 65 procent före den 20 januari år 2020 och därefter minst 85 procent.
- Beträffande *förpackningsavfall av plast som inte är dryckesförpackningar* är målet en materialutnyttjandegrad om minst 30 procent före den 20 januari år 2020 och därefter minst 50 procent.
- För *förpackningsavfall av glas* är målet en materialutnyttjandegrad om minst 70 procent före den 1 januari år 2020 och därefter minst 90 procent.
- För *förpackningsavfall av metall som inte är dryckesförpackningar* är målet att materialutnyttjandegraden ska vara minst 90 procent.
- För *förpackningsavfall av trä* är målet att materialutnyttjandegraden ska vara minst 15 procent.
- När det gäller *förpackningsavfall av andra material än de ovan angivna* är målet en materialutnyttjandegrad om minst 15 procent.
- För *returpapper* gäller att målet är att materialåtervinningsgraden före den 1 januari år 2020 ska vara minst 75 procent och därefter minst 90 procent.

Waste sector, Ban on landfilling combustible and organic materials and methane collection s. 32 f:

Det är viktigt att det förtydligas att deponeringsförbuden gäller oavsett om det handlar om *Municipal Waste* eller *Commercial and Industrial Waste*. Vidare bör titeln ändras till "*Ban on landfilling combustible and organic **waste** and methane collection*". Det bör även framgå vad som anges i Naturvårdsverkets föreskrifter om deponering, kriterier och förfaranden för mottagning av avfall vid anläggningar för deponering av avfall (NFS 2004:10). Där anges "*om insamlad gas inte kan användas för energiutvinning, skall den facklas eller hanteras på annat miljömässigt mer effektivt sätt.*" Det vill säga att krav på uppsamling, behandling (inte

”disposal”) och nyttjande (i energiändamål) av deponigas föreskrivs av Naturvårdsverket.

Emissions and reemovals of greenhouse gases by sector s. 63:

Det anges: *“Increased use of biofuels in district heating generation and industry has also contributed to the reductions together with reductions in landfilling of waste.”*

Det bör här tydligare framgå att de minskade klimatgasutsläppen inte enbart berodde på ökad användning av biobränsle, utan även på grund av ökad användning av restavfall (*residual municipal as well as residual industrial and commercial waste*), det vill säga de avfallsströmmar som tidigare gick till deponi. Det är viktigt att tydliggöra att minskning av avfall till deponi direkt innebar en ökning av avfall till energiåtervinning, men också till materialåtervinning och biologisk återvinning.

Det bör därför anges: *“Increased use of biofuels **and residual Municipal as well as Industrial and Commercial Waste** in district heating generation and industry has also contributed to the reductions together with reductions in landfilling of waste.”*

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

Med vänliga hälsningar,
Avfall Sverige

Claes Thunblad
Ordförande

Weine Wiqvist
VD