

Boverket
Att: Stina Jonfjård
Box 534
371 23 Karlskrona

Dnr 6664/2017

Malmö den 9 maj 2018

REMISSVAR: Förslag till ändring i Boverkets byggregler (2011 :6) - föreskrifter och allmänna råd

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.

2. Sammanfattning och specifika kommentarer

- Val av primärenergifaktorer måste bättre samverka med mål om giftfria och resurseffektiva kretslopp, återvinningsmål och fortsatta restriktioner på deponering av avfall.

- Då primärenergifaktorer ska styra åt bättre resurshushållning bör rester, till exempel restavfall från hushåll och verksamheter (inklusive restavfall från biologisk återvinning och materialåtervinning samt RT-flis), självfallet inte ges lika hög primärenergifaktor som jungfruliga bränslen. Boverket argumenterar för att energi från avfall är lika viktigt att hushålla med som energi från prima bränslen. Det resonemanget håller inte eftersom det som faller ut ur samhället som ett restavfall, och således ska gå till avfallsförbränning¹, inte har något med energisystemet att göra. Rådighet och gällande styrmedel verkar uppströms från energisystemet, i produkt-, konsumtions- och avfallssystemet.
- Avfall Sverige står bakom att Boverket använder primärenergifaktorer från IVL:s Miljöfaktabok, men då bör dessa användas utan förvanskning. Avfall Sverige menar därför att avfall, inklusive RT-flis, ska ha primärenergifaktor 0,04.
- Det är i mycket av det fossila restavfallet, till exempel plast och textilier som ej kunnat materialåtervinnas eller återanvändas, som det även återfinns organiska föroreningar/farliga ämnen som bör destrueras genom avfallsförbränning.
- Fastigheter med bergvärme genererar lika mycket restavfall som fastigheter med fjärrvärme. Avfallsförbränning kommer således att behövas även framgent oavsett teknikval kring uppvärmning. Att premiera tillvaratagande av energi som annars skulle gå förlorad framför jungfruliga bränslen bör således vara självklart.

3. Generella kommentarer

3.1 Risk för kontraproduktiv styrning

Val av primärenergifaktorer 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 år 2002 (brännbart avfall) respektive år 2005 (organiskt avfall). Ett deponiförbud

¹ Enligt rådande deponiförbud sedan år 002 och år 2005 för brännbart respektive organiskt avfall.

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 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 val av primärenergifaktorer och styrning av uppvärmningskällor i ljuset av övergripande mål om giftfria och resurseffektiva kretslopp samt i ljuset av det deponiförbud vi har i Sverige av just klimat- och miljöskäl.

Så länge som det till exempel finns additiv (mjukgörare, flamskyddsmedel m.m.) i plast, textilier och gummi; så länge det finns avfall som producenter ratar för nyproduktion (till exempel en icke fungerande marknad för återvunnen plast samt otillräcklig mätning av faktisk återvinning) - så länge kommer vi behöva förbränna restavfall. Vidare är det viktigt att förstå vilken retentionstid material har i produkter och i samhällskroppen, inte minst de material som används i nya byggnader. Såvida inte producenter till 100 procent vill ha det materialet när dessa byggnader rivs om ca 50 - 100 år, så kommer det finnas ett behov av avfallsförbränning i minst 50 år till.

Kommuner i Sverige blir bättre och bättre på separat insamling av matavfall för biologisk återvinning. Över 70 procent av Sveriges kommuner har redan infört separat insamling av matavfall. Det är positivt ur klimat- och miljöhänsyn, men framförallt ur resurshänsyn. Separat insamling av matavfall för produktion av biogas och biogödsel ger klimat- och miljöfördelar genom utfasning av fossila bränslen i fordonsflottan och genom utfasning av industrigödsel och beroende av nyttjande av jungfruligt fosfor. Denna utveckling drivs inte av styrning av val av uppvärmningsform kopplat till avfallsförbränning, utan genom styrning och målsättning främst i avfallsledet. Allt som går in i rötprocessen omvandlas dock inte till biogas och biogödsel, en del blir även rejekt. Dessa rejektströmmar, restavfall från biologisk återvinning, ska gå till avfallsförbränning. Det vore därför mycket märkligt att tilldela detta bränsle, som ju är ett resultat av högt och klimatsmart resursutnyttjande i flertalet steg, en lika hög primärenergifaktor som för prima bränslen.

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 självfallet 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.

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

3.2 Använd en vedertagen definition av primärenergifaktorer

Med välgrundade primärenergifaktorer kan Boverkets föreslagna metodik för primärenergital vara ett steg mot mer teknikneutrala och korrekt styrande byggregler. Boverkets föreslagna primärenergifaktorer ger dock inte en bra styrning. Primärenergi är i princip ett mått för resurseffektivitet, vilket är en av fjärrvärmens största styrkor. Fjärrvärmens använder olika restströmmar i samhället, dels i form av spillenergi och dels i form av restbränslen (till exempel restavfall från både verksamheter och hushåll, inklusive RT-flis) för att producera el och värme på ett mycket effektivt sätt. Med Boverkets definition av primärenergifaktorer främjas dock inte dessa egenskaper eftersom förslaget bygger på en icke vedertagen definition av primärenergifaktorer, där resurseffektivitet inte premieras.

Boverket hänvisar till IVL:s Miljöfaktabok som källa för föreslagna primärenergifaktorer för bränslen. Dock gör man betydande avsteg från den när man likställer restbränslen och jungfruliga bränslen. Källan används alltså på ett felaktigt sätt.

Boverket argumenterar för att energi från avfall är lika viktigt att hushålla med som energi från prima bränslen. Det resonemanget håller inte eftersom det som faller ut ur samhället som ett restavfall, och således ska gå till avfallsförbränning², inte har något med energisystemet att göra. Rådighet och gällande styrmedel verkar uppströms från energisystemet, i produkt-, konsumtions- och avfallssystemet. Det vore således märkligt att likställa energin i ett restavfall som ska gå till avfallsförbränning med energin från prima bränslen. All logik talar för att det dessa olika bränsletyper ska differentieras.

Avfall Sverige står bakom att Boverket använder primärenergifaktorer från IVL:s Miljöfaktabok, men då behöver dessa användas utan förvanskning. Avfall Sverige menar därför att avfall, inkl. RT-flis, ska ha en primärenergifaktor 0,04.

3.3 Jungfruliga bränslen och rester kan inte ges samma primärenergifaktor

Boverket likställer värme från restavfall med värme från kol, gas, olja eller trä som bryts, pumpats eller avverkats för energiändamål. Detta styr mot ett sämre resursutnyttjande oavsett om Boverkets föreslagna ”ersättningslogik” används eller det som Boverket benämner ”resurslogik” (Miljöfaktabokens metod) används. Brännbart och organiskt avfall är enligt lag inte tillåtet att deponera, vilket betyder att det restavfall som uppstått och som av olika anledningar inte materialåtervunnits enligt lag måste förbrännas. Mängden restavfall som samhället genererar har en obetydlig koppling till behovet av värme. Ett minskat behov av värme leder alltså inte till att behovet av avfallsförbränning och primärenergi minskar utan bara till ett sämre utnyttjande av resurser.

Fastigheter med bergvärme genererar lika mycket restavfall som fastigheter med fjärrvärme, det vill säga förbränning kommer att behövas även i framtiden oavsett

² Enligt rådande deponiförbud sedan år 2002 och år 2005 för brännbart respektive organiskt avfall.

teknisk kvalitet för uppvärmning. Att premiera tillvaratagande av energi som annars skulle gå förlorad framför jungfruliga bränslen bör således vara självklart.

3.4 Plast i restavfall till energiåtervinning - resultat av styrmedel och råddighet uppströms

Det fossila innehållet i restavfall 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 med mera.

Inom EU och i Sverige finns särskilda återvinningsmål kopplade till ett producentansvar 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.

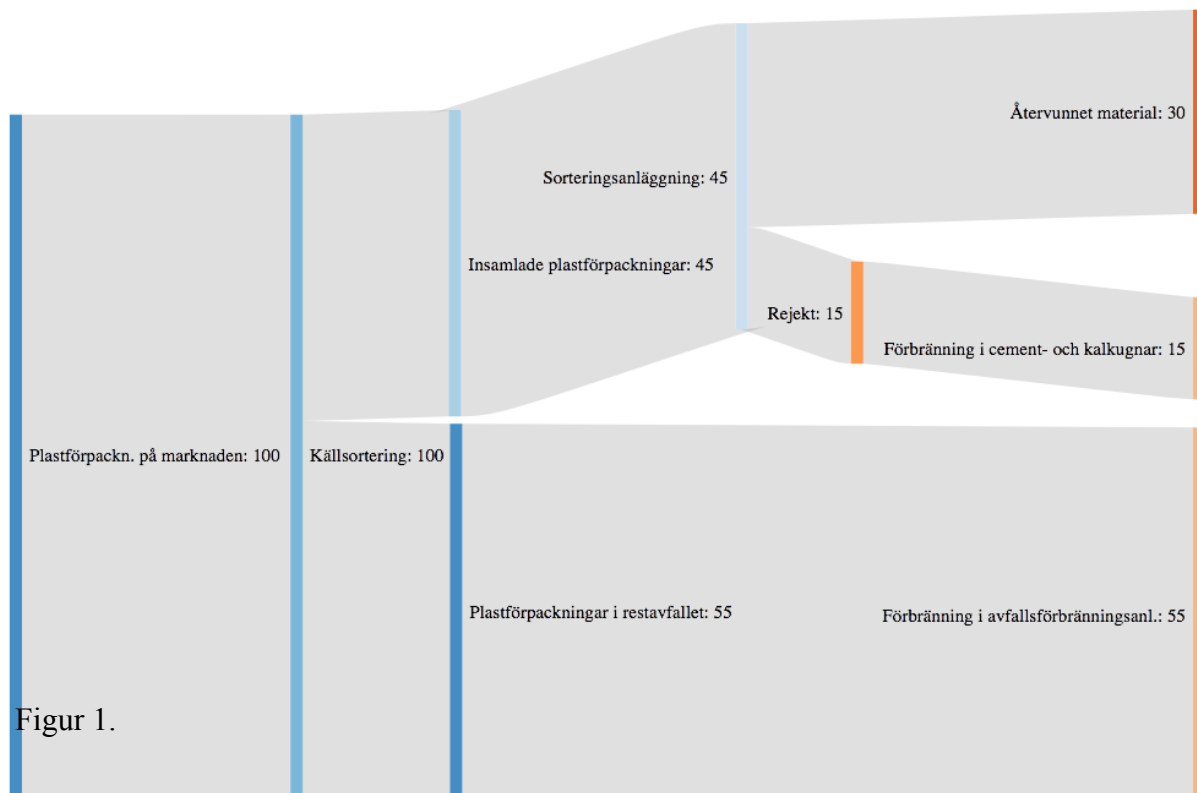
Enligt Naturvårdsverket samlades 45 procent av alla plastförpackningar som sattes på marknaden in till materialåtervinning år 2015³. Av de 45 procentenheterna återvanns cirka 67 procent räknat utifrån Förpacknings- och tidningsinsamlingens (FTI:s) redovisade återvinningsgrader baserat på delströmmar till Swerec (50 procent rapporterad återvinningsgrad) och till tyska sorteringsanläggningar (80 procent rapporterad återvinningsgrad)⁴ ⁵. 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*).

Avfallsförbränning, genom att tillhandahålla avfallsbehandling för rejektströmmar, fungerar således som ett komplement till materialåtervinning. Det finns tveklöst potential för förbättringar vad gäller faktisk återvinning samt insamling (både under producentansvaret och det kommunala ansvaret). Men precis som för fallet med matavfall till biologisk återvinning, krävs styrmedel och målstyrning långt uppströms från val av uppvärmningsform i syfte att åstadkomma förbättringar och få till stånd ökad fokus på ännu högre resursutnyttjandegrad.

³ 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.

⁴ "Svar på frågor om vår återvinning av plastförpackningar", FTI <<http://www.ftiab.se/1804.html>>, Besökt den 27 februari 2017.

⁵ "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.



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

Weine Wiqvist
VD