

Klimat- och Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Ert dnr M2022/01830,
KN2023/00729

Vårt dnr R-2023-44

Malmö den 13 mars 2023

REMISSVAR: Lokal och regional klimatomställning Länsstyrelsens meddelandeserie 2022:14

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Våra medlemmar har samhällets uppdrag att miljösäkert, hållbart och långsiktigt ta hand om avfall i landets alla kommuner och att verka för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Vår vision är "Det finns inget avfall".

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 hela Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, cirka 150 tillverkare, konsulter och entreprenörer aktiva inom avfallshantering.

Länsstyrelsen i Uppsala län har genomfört en utredning om ökad lokal och regional klimatomställning som underlag inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen. Avfall Sverige tackar för möjligheten att lämna synpunkter till remissen, trots att Avfall Sverige av oklar anledning föll bort i det ursprungliga utskicket av remissen, och därför kommer in sent med remissvar.

Avfall Sveriges remissvar fokuserar framför allt på kommunernas roll i klimatomställningen relaterat till ett avfallsperspektiv.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges ståndpunkter

Avfall Sveriges långsiktiga mål är att tillväxt inte resulterar i mer avfall och att Sverige klättrar mätbart högre upp i avfallshierarkin. Avfall Sverige anser att en god och behovsanpassad avfallshantering är en väsentlig del av samhällets infrastruktur och bidrar till att nå beslutade miljö- och klimatmål.

Avfall Sverige har antagit ståndpunkter om fossilfri energiåtervinning och vilka förutsättningar, åtgärder och åtaganden som behövs för att de fossila utsläppen från

avfallsförbränning kan halveras till år 2030, och vara nära noll år 2045. Bland annat krävs att en rad olika åtgärder sätts in vid och i anslutning till anläggningarna, bland annat metoder för att avskilja, använda och lagra koldioxid (CCUS). Det krävs dock även att samhället i övrigt tar sitt ansvar och kraftigt minimerar mängden avfall av fossilt ursprung.

När det gäller minskad klimatpåverkan och bidrag till klimatomställning vill Avfall Sverige utifrån ett avfallsperspektiv påpeka att en minskning av uppkomsten av plast i avfallet är en av de enskilt viktigaste åtgärderna för att få störst effekt på den svenska avfallshanteringens klimatpåverkan. Det finns generellt en stor potential när det gäller att i första hand ersätta plast med andra material där det är möjligt samt att i andra hand genom tydligare ekodesignkrav erhålla plastprodukter som lättare kan återanvändas samt i andra hand återvinnas och recirkulera på ett bättre sätt än idag. Detta gäller i lika hög grad plast som används för verksamhetsändamål som för konsumentprodukter.

2. Sammanfattning

- Kommuner och regioner är nyckelaktörer för att lyckas med omställningen till ett hållbart samhälle. De har stora möjligheter till ett offensivt klimat- och hållbarhetsarbete i egna verksamheter och i samspelet med invånare, näringsliv och civilsamhälle. Många insatser på lokal och regional nivå har dessutom redan genomförts eller är på gång.
- Avfall Sverige ser positivt på förslagen om att bidra till att stärka kommuner och regioners klimatarbete och delar bilden av att det finns behov av att ta ett helhetsgrepp på hållbar utveckling, där klimatomställningen och cirkulär ekonomi ingår som vitala delar. Samordning och helhetsperspektiv är nödvändiga för att nå framgång.
- Avfall Sverige anser att det dels finns en viss risk att det skapas stuprör genom att hantera klimatfrågan som en separat fråga, dels en risk för att dubblera redan pågående arbete. Avfallshantering är ett sådant exempel. Det avfall som uppstår är en följd av mänsklig verksamhet som till stor del följer av åtgärder som har climateffekt oavsett om det är i produktions- eller konsumtionsledet. Åtgärder för att minska uppkomsten av avfall måste därför sättas i ett större perspektiv och dess positiva effekter för att minska såväl climateffekter som att bidra till en cirkulär ekonomi och en hållbar utveckling i både produktions- och konsumtionsled måste tas i beaktande.
- Avfall Sverige välkomnar framförallt förslagen gällande

-Nationell samordnare för Färdplan för kommuner och regioners klimatomställning och ser positivt på förslagen om att bidra till att stärka kommuner och regioners klimatarbete

-Myndighetslyft för kommuners och regioners klimatomställning och att myndigheternas stöd till lokal och regional klimatomställning effektiviseras

-Förstärkt klimatomställningsfunktion på strategisk nivå hos kommuner och regioner.

Regional upphandlingssamordning och ökade klimat- och hållbarhetskrav i offentlig upphandling.

Förslagen kommenteras nedan i avsnitt 4.

- Avfall Sverige har antagit ståndpunkter om fossilfri energiåtervinning och vilka förutsättningar, åtgärder och åtaganden som behövs för att de fossila utsläppen från avfallsförbränning kan halveras till år 2030, och vara nära noll år 2045. Eftersom detta är en väsentlig del av klimatomställningen har Avfall Sverige valt att kommentera detta särskilt trots att länsstyrelsen valt att inte lägga fram förslag i denna del.

3. Generella kommentarer

Avfall Sverige instämmer i allt väsentligt i den problemanalys avseende hinder som finns i underlaget och är även positiva till flera av förslagen (dessa kommenteras dock särskilt nedan). Det förtjänar att upprepas att, precis som framgår av underlaget, det är på lokal och regional nivå som mycket av den nationella klimatpolitiken ska realiseras och att genomförandekapaciteten hos lokala och regionala aktörer således får stor inverkan på implementeringen av nationella styrmedel och takten i klimatomställningen. Samverkan mellan den nationella nivån och den lokala och regionala nivån är därför nödvändig.

3.1. Kommunal rådighet

Avfall Sverige vill i sammanhanget peka på att den kommunala rådighet som framhålls i underlaget endast stämmer till del. Vad gäller de styrmedel och beslut som faller inom ramen för den kommunala kompetensen finns full rådighet. Den bredd som finns inom kommunernas ansvarsområde t.ex. renhållning, fysisk planering, bostäder, utbildning, hälso- och miljöskydd är avgörande för att omsätta den nationella klimatpolitiken till realitet. Det går dock inte att bortse från att staten, med såväl hårda som mjuka styrmedel t.ex. detaljerade författningar och riktade statsbidrag, bestämmer inriktningen för hur kommuner och regioner ska arbeta och hur de ska prioritera. Vad gäller riktade statsbidrag bidrar de ofta till en ryckig och oförutsägbart styrning där långsiktighet riskerar att åsidosättas. Det finns därför starka skäl att även inom ramen för klimatomställningen noga överväga vilka styrmedel som övervägs både vad gäller alltför detaljerade krav i författning och att förstärka ekonomiska resurser genom riktade bidrag för klimatomställning på den lokala och regionala nivån.

3.2. Ekodesignkrav

En avgörande del i klimatomställningen är att minska jungfrulig resursanvändning och därigenom öka förebyggandet av avfall. EU-kommissionens förslag till förordning om ekodesign för hållbara produkter är i sammanhanget mycket viktigt och bör vara en högt prioriterad fråga under Sveriges ordförandeskap i EU. För den händelse att förordningen inte är slutförhandlad under det svenska ordförandeskapet, bör Sveriges regering fortsatt driva på arbetet mot dess antagande.

Ekodesignkraven behöver genomföras så skyndsamt som möjligt och säkerställas för de mest miljö- och klimatpåverkande produkterna först. Avfall Sverige anser att elektriska och elektroniska produkter bör prioriteras – inte bara konsumentprodukter utan även infrastrukturprodukter hos

telekombranschen – samt kläder och andra textilier, plastprodukter och byggprodukter.

Avfall Sverige vill särskilt lyfta förslaget om produktpass. Vidare är det viktigt att skärpa kraven på att osålda produkter inte får förstöras då kraven inte i föreliggande förslag är tillräckligt långtgående i sin utformning.

4. Specifika kommentarer

4.1. Nationell samordnare för Färdplan för kommuner och regioners klimatomställning

Avfall Sverige ser positivt på förslagen om att bidra till att stärka kommuner och regioners klimatarbete och delar bilden av att det finns behov av att ta ett helhetsgrepp på hållbar utveckling där klimatomställningen och cirkulär ekonomi ingår som vitala delar.

Samordning och helhetsperspektiv framhålls i rapporten som nödvändiga för att nå framgång, vilket är en syn som Avfall Sverige delar. Trots detta finns det viss risk att det ändå skapas stuprör genom att hantera klimatfrågan som en separat fråga, dels en risk för att dubblera redan pågående arbete. Avfallshantering är ett sådant exempel. Det avfall som uppstår är en följd av mänsklig verksamhet som till stor del följer av åtgärder som har klimateffekt oavsett om det är i produktions- eller konsumtionsledet. Åtgärder för att minska uppkomsten av avfall måste därför sättas i ett större perspektiv och dess positiva effekter för att minska klimateffekter i så väl produktions- som konsumtionsled måste tas i beaktande.

Kommunerna och regionerna är nyckelaktörer i omställningen och är nödvändiga aktörer för att lyckas med omställningen till ett hållbart samhälle. De har stora möjligheter till ett offensivt klimat- och hållbarhetsarbete i egna verksamheter och i samspelet med invånare, näringsliv och civilsamhälle. Många insatser har dessutom redan genomförts eller är på gång.

Generella förslag från staten för att stärka förutsättningar och kapacitet måste ha ett helhetsgrepp, snarare än att utgå från klimat, hållbar utveckling och samlad samhälls- och miljönytta som separata uppdrag. För att arbetet ska bli effektivt och ge effekt måste det vara en samlad styrning från den nationella nivån. Dessutom måste, som framhålls i rapporten, hänsyn tas till kommuners och regioners olika förutsättningar vad gäller t.ex. demografi, ekonomi, geografi och kompetensförsörjning för att skapa möjligheter för landets samtliga kommuner och regioner att delta. Avfall Sverige vill därför framhålla vikten av att en gemensam färdplan integreras med eller ersätter andra liknande initiativ samt att processen för framtagande av färdplanen anpassas till förutsättningarna i kommunal styrning. Det finns annars en stor risk att färdplanen blir ytterligare en parallell process som inte integreras i kommunens övergripande styrning och därmed inte får genomslag i kommunernas arbete.

Det är också viktigt att lyfta upp arbetet med klimatomställningen så att samtliga aktörer i samhället träffas av en ändamålsenlig lagstiftning. Det skulle därför vara naturligt att

klimatlagen, i lämpliga delar, lyfter fram att ansvaret inte enbart gäller eller det allmänna. I lämpliga delar bör även såväl näringslivets som enskildas ansvar lyftas.

Arbetet med hållbarhet på nationell nivå är idag uppdelat i många delar. Det är viktigt att använda statens resurser på bästa sätt så att det inte sker en suboptimering, överlapp eller konkurrens mellan åtgärder. I utarbetandet av den kommande klimathandlingsplanen bör därför regeringen, utöver nationella samordnaren för fossilfritt Sverige även inkludera det arbete som exv. Delegationen för Cirkulär Ekonomi och den Nationella samordnaren för Agenda 2030 bedriver. Den senare kommer i mars 2023 att lämna förslag om vilken typ av styrning och organisering som skulle vara bäst lämpad att stödja regeringen i arbetet med att öka takten i omställningen mot ett hållbart samhälle. Regeringen bör överväga vilka förslag som bör inkluderas i klimathandlingsplanen.

4.2. Myndighetslyft för kommuner och regioners klimatomställning

Avfall Sverige är positivt till att myndigheternas stöd till lokal och regional klimatomställning effektiviseras och att det lokala och regionala perspektivet integreras i såväl den egna verksamheten som i samverkan mellan myndigheter. Det är angeläget att ett kompetenslyft fokuseras på ökad kunskap om vad som krävs i form av exv. styrning och organisation för att klara en genomgripande omställning.

4.3. Klimatomställningsfunktion på strategisk nivå hos kommuner

Avfall Sverige är positiva till förslaget om ett flerårigt statligt ekonomiskt stöd för en klimatomställningsfunktion. Detta stöd skulle kunna göra nytta för klimatarbetet inom flertalet kommuner under förutsättning att stödet är långsiktigt och förutsebart samt att det inte kopplas till alltför långtgående administrativa bördor. I likhet med vad som anförts ovan (4.1) är det också angeläget att stödet inte avgränsas alltför snävt till klimatomställning utan som en del av klimatomställningen inom ramen för hållbar utveckling. Hur kommuner och regioner ska bedriva sitt arbete med klimatomställning måste vara upp till var och en av kommunerna och regionerna att bestämma. Det är därför olämpligt att genomföra förslaget om att lagstifta om att en klimatomställningsfunktion ska finnas i en kommun.

4.4. Standardiserad redovisning av klimatåtgärder

Avfall Sverige anser att en standardiserad redovisning av klimatåtgärder skulle kunna underlätta och förenkla för kommuner och regioner. Risken är dock att förslaget, i vart fall initialt, kommer att kräva ökade resurser från kommuner och regioner. Nyttan av en standardiserad redovisning måste därför noga övervägas i förhållande till den administrativa börda som det medför. I utarbetandet av förslaget behöver därför redan existerande redovisningsbörda och rapporteringskrav vägas in dels för att undvika dubbelarbete, dels för att inte öka på den redan tunga administrativa redovisnings- och rapporteringsbörda som kommunerna har i dagsläget. Som exempel kan nämnas omfattande rapporteringsskyldighet inom avfallshanteringsområdet.

Avfall Sverige kan också konstatera att det kan finnas vissa risker med förslaget. Det finns redan i dagsläget ett flertal kommuner som ligger långt fram inom området. Förslaget behöver därför även utformas så att det arbete som redan utförs och att flera kommuners höga ambitionsnivå kan bibehållas.

4.5. Förstärkt uppdrag till länsstyrelsen för att leda och koordinera energi- och klimatomställning på lokal och regional nivå

Avfall Sverige har i princip inget att invända mot att länsstyrelserna får i uppdrag att leda och koordinera energi och klimatomställning på lokal och regional nivå. Det finns dock risk att ett sådant uppdrag kollidera med regionernas utvecklingsansvar. Ett uppdrag till länsstyrelserna bör därför utformas så att en sådan kollision undviks.

Avfall Sverige ser positivt på att länsstyrelsens roll att stödja kommuner och regioner tydliggörs liksom att ta fram kunskapsunderlag, lokal och regional statistik och utveckla metodstöd.

4.6. Regional upphandlingssamordning

Avfall Sverige är positivt till ett flerårigt statligt stöd till upphandlingssamordning för utveckling och tillämpning av såväl klimat- som andra hållbarhetskrav i upphandling. Särskilt kommuner med mindre administrativa resurser och med kompetensbrist behöver ett utvecklat stöd. Samtidigt pågår redan en hel del samverkan kring och det finns nätverk för hållbar upphandling, så därför behöver nytta dras av den utveckling som redan sker på olika håll för att undvika dubbelarbete.

En risk med en regional upphandlingssamordning som också måste beaktas är att de stora behoven för att stärka klimat- och hållbarhetskrav och för att kunna följa upp dessa i upphandlingar oftast finns i närhet till de verksamheter och beställare som har behovet av det som upphandlas. Det måste därför också finnas möjlighet för ett starkt verksamhetsnära stöd.

4.7. Regional mobilitets- och tillgänglighetssamordningsfunktion

Avfall Sverige avstår från att lämna synpunkter i denna del.

4.8. Ökade klimatkrav i offentlig upphandling

Avfall Sverige konstaterar att offentlig upphandling formellt framför allt har en roll för det allmännas och upphandlande myndigheters klimatomställning, men effekten av upphandling med tydliga klimat- och miljökrav är förstås också att näringslivet anpassar sin produktion utifrån de i upphandlingen uppställda kraven.

Avfall Sverige vill först och främst framhålla att Upphandlingsmyndigheten redan idag genom sin tjänst för hållbarhetskriterier ger ett gott stöd och det är viktigt att myndigheten får fortsätta att utveckla och bredda det stödet. Avfall Sverige anser därför att det är bra att Upphandlingsmyndigheten utvecklar och fördjupar sin vägledning till kommuner och regioner vad gäller klimatkrav i upphandling. Det behövs generellt sett mer fördjupande underlag så som beräkningar av kostnader och utsläpp från tjänsters och produkters

livscykel och liknade metoder. Det är dock viktigt att understryka att det är enskild kommun och region som har att slutligt besluta om de vill använda sig av underlaget och bedöma i vilken utsträckning det är rimligt att ställa klimat- och miljökrav i varje enskild upphandling.

4.9. Ökad lokal implementeringsförmåga för kolinbindning via återvätning
Avfall Sverige avstår från att lämna synpunkter i denna del.

4.10. Utred tillstånds- respektive anmälningskrav för stora energi- och eleffektanvändare.
Avfall Sverige avstår från att lämna synpunkter i denna del

5. Fossilfri energi och avfallsförbränning

I länsstyrelsens underlag har man valt att inte gå vidare med förslag gällande avfallsförbränning (se bilaga 8). Avfall Sverige anser att frågan om fossilfri energi är en avgörande fråga för klimatomställningen och att en fossilfri avfallsförbränning är en del av detta. Energiåtervinningens roll är att behandla det avfall som inte lämpar sig för materialåtervinning, samt att behandla avfall som innehåller farliga ämnen. Det innebär att vi kommer att behöva energiåtervinning även i framtiden. Nedan lyfter därför Avfall Sverige ett antal punkter som är väsentliga för att kunna ha en klimat- och miljöriktig avfallshantering och en fossilfri energiåtervinning.

Avfall Sverige har antagit ståndpunkter om fossilfri energiåtervinning och vilka förutsättningar, åtgärder och åtaganden som behövs för att de fossila utsläppen från avfallsförbränning kan halveras till år 2030, och vara nära noll år 2045.

Som framgår av ståndpunkterna krävs att en rad olika åtgärder sätts in vid och i anslutning till anläggningarna, bland annat metoder för att avskilja och lagra koldioxid. Men det krävs också att samhället i övrigt tar sitt ansvar och kraftigt minimerar mängden avfall av fossilt ursprung. Att enbart försöka åtgärda de fossila utsläppen i de slutliga stegen i avfallshierarkin kommer inte att lyckas. Åtgärder och styrmedel måste sättas in betydligt tidigare, redan i design- och produktionsledet så att åtgärder också kan vidtas högre i upp avfallshierarkin.

Avfall Sverige och kommunerna anammar Sveriges långsiktiga klimatmål om nettonollutsläpp senast år 2045. Avfalls- och energiåtervinningsanläggningarna kommer att vidta åtgärder för att nå målet, men det kräver som framhålls ovan att samhället i övrigt tar sin del av ansvaret och arbetar för att minimera avfall framförallt av fossilt ursprung.

Då energiåtervinningsanläggningar släpper ut stora mängder biogen koldioxid är de bra kandidater för CCUS. Avfall Sverige ser positivt på att ett certifieringsramverk för negativa utsläpp tas fram på EU-nivå. Gemensamma standarder för certifiering, verifiering och tillsyn av systemet behövs för att minska osäkerheter/risker i affärsmodeller för inför investeringsbeslut om biokol och CCUS. Finansiering är idag det största hindret för införande av tekniken. Att kunna vara säker på under vilka förhållanden man kan få intäkter från biokrediter skulle underlätta att fatta investeringsbeslut.

Det stödsystem för bio-CCS som är beslutat är en uppskattad åtgärd men räcker till implementering av CCS på 3-5 anläggningar. Enbart inom energiåtervinning finns dock 37 anläggningar i Sverige idag. Avfall Sveriges egna analyser tyder på att minst tio av dessa anläggningar skulle behöva installera CCS till 2045 för att nå målet om klimatnegativitet som fastställs i uppvärmningssektorns klimatifärdplan. För ytterligare fördjupning i dessa frågor hänvisas till Avfall Sveriges remissvar på regeringens remiss av EU-kommissionens förslag om certifieringsramverk för upptag och infångning av koldioxid (CRCF).

Avfall bör även i de nedre delarna av avfallshierarkin också ses som en resurs som bidrar till och kan öka Sveriges försörjningstrygghet genom inhemsk produktion av energi ur avfall och biogas. På så sätt kan en klimat- och miljöriktig hantering av avfallet bidra i omställningen av Europas energiförsörjning. Svenska kommunala energiåtervinningsanläggningar producerar 1 100 GWh el och 6 700 GWh värme varje år, rötningsanläggningarna producerar 250 GWh fordonsgas och 20 GWh värme och el (2021). Det finns även en stor potential att öka rötningsanläggningsanläggningarnas bidrag.

Avfall Sverige anser sammanfattningsvis att det krävs såväl åtgärder som styrmedel för

- utvecklingen av en långsiktigt hållbar och klimatneutral energiåtervinning,
- ökad inhemsk produktion av biogas och biogödsel,
- bättre förutsättningar för effektiva ekonomiska styrmedel, tillsyn och en teknikutveckling som möjliggör efterkontroll,
- att regeringen arbetar för att undanröja att EU:s statsstödsregler hindrar Sverige och övriga EU från långsiktigt stöd för ökad produktion och användning av biogas och biogödsel,
- skarpare styrmedel som begränsar mängden plastförpackningar och plastprodukter som sätts på marknaden och kvotplikt för mängd återvunnet material för de produkter som sätts på marknaden,
- stöd och styrmedel riktat till investeringar och drift av avfalls-CCUS i syfte att kunna fånga in koldioxid
- ramverk för handel biokrediter/negativa utsläpp, samt
- verkställandet av ett långsiktigt ekonomiskt stöd till biogasproduktion och att gödselgasstödet förlängs bortom 2023.

Dessa ståndpunkter gäller för såväl offentliga som privata verksamheter.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår chefsjurist Sven Lundgren, sven.lundgren@avfallsverige.se eller till vår samhällspolitiska rådgivare Katarina Sundberg, katarina.sundberg@avfallsverige.se telefon 040-35 66 00.

Med vänlig hälsning,
Avfall Sverige



Lars Stjernkvist
Ordförande



Tony Clark
Vd