

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Dnr M2016/01735/Kl

Malmö den 20 oktober 2016

REMISSVAR: Remiss av delbetänkande från Miljömålsberedningen med förslag om en klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige

Avfall Sverige är branschorganisationen inom avfallshantering och återvinning. 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, ett hundratal tillverkare, konsulter och privata utförare aktiva inom avfallshantering.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Avfall Sverige stödjer avfallshierarkin som princip för avfallshanteringen. Avfall Sverige anser att avfallshanteringen är en väsentlig del av samhällets infrastruktur. Avfall Sverige anser att samhällets beslutade återvinningsmål för avfallshantering är viktiga verktyg i omställningen för att nå våra övergripande mål. Vidare anser Avfall Sverige att återvinningsmålen ska utformas så att de mäter den faktiska återvinningen. Avfall Sverige anser också att skatter och avgifter kan användas för att styra avfallshanteringen.

2. Generella kommentarer

Avfall Sverige välkomnar Miljömålsberedningens förslag till nya ambitiösa mål och åtgärder för att nå klimatmålet 2050.

Emellertid förutsätter beredningens förslag att andra, främst EU, också skärper sina ambitioner och att EU förändrar synen på vissa skatter. Tyvärr saknas en närmare analys om sannolikheten för att en sådan utveckling verkligen sker, varför det kan vara svårt att bedöma den samlade effekten av beredningens förslag.

Avfall Sverige delar beredningens logik att hålla den handlande sektorn utanför ytterligare svenska åtgärder. Avfall Sverige anser, dock precis som beredningen, att det kan urholka hela tanken att minska de totala utsläppen i den takt som krävs, om handelssystemet inte reformeras.

Avfall Sverige uppskattar den fokusering som beredningens förslag uppvisar avseende transportsektorn. Det är helt rimligt med tanke på att transportsektorn utgör den överlägset största bidraget till klimatgaser i den icke handlande sektorn.

3. Specifika kommentarer

3.1 Särskilt om vissa frågor som berör avfallssystemet

I betänkandet hanteras ”avfall” som en sektor. Det är dock oklart hur avgränsningen sker visavi andra sektorer. Exempelvis utgör transporter en viktig del i avfallssystemet samtidigt som biodrivmedel blir ett resultat av avfallshantering. På samma sätt utgör också sektorn uppvärmning indirekt en del av avfallssystemet, efter en del av avfallet används för energiåtervinning som tas tillvara som fjärrvärme, el och fjärrkyla. Detsamma kan sägas om skogsindustri och annan basindustri där återvinning av material från avfall tas tillvara. I all denna redan existerande cirkulära ekonomi är det inte helt enkelt rätt att allokera utsläpp och tänkbara åtgärder på rätt sektor, kanske är det omöjligt.

Avfallssystemet har tre viktiga grunduppdrag. För det första att bidra till att begränsa flödet av material som blir avfall - alltså förebygga och återanvända - i andra hand sluta kretsloppen för att ta tillvara resurser som material, näring och energi och för det tredje att bryta kretsloppen och destruera och förvara avfall som inte kan eller ska cirkuleras. Dessa grunduppdrag återfinns i avfallshierarkin, som numera kodifierats i miljöbalken.

God avfallshantering inverkar både direkt och indirekt i många sektorer och bidrar till att uppfylla såväl svenska miljömål som FNs globala miljömål.

Det krävs med andra ord helhetssyn för att se den samlade effekten av avfallssektorn. Avfall Sverige anser att betänkandets resonemang och slutsatser/förslag i vissa delar behöver förbättras i avfallsrelaterade sammanhang.

3.2 Frågan om biogas och biodrivmedel

Avfall Sverige välkomnar beredningens slutsatser att det krävs mer och långsiktigt hållbara styrmedel för biodrivmedel. Det gäller generellt olika EU-regler och inte minst därtill hörande skatteproblematik.

Avfall Sverige menar dock att beredningen till viss del missat själva poängen med det cirkulära kretsloppet för avfall. Det gäller särskilt matavfall där biogas skiljer sig väsentligt från andra biodrivmedel. Utsortering av matavfall har ett eget nationellt etappmål för källsortering och målet innehåller dessutom en viss påbjuden användning av de nyttigheter som tas tillvara, alltså som biogas och biogödsel. Olyckligtvis sker just nu en omsvängning i synen på alternativa drivmedel som paradoxalt nog leder till mer konkurrens mellan olika biodrivmedel och som inte säkert bidrar till att fossila drivmedel fasas ut. Denna nya försvårande avsättningsmarknad för biogas riskerar att göra genomförandet av etappmålet osäkert. Detta samtidigt som omfattande investeringar, även genom statliga insatser, riskerar bli obrukbara. Till råga riskerar medborgarnas förtroende för källsortering och avfallshantering i stort att urholkas.

Därför måste styrsystemet för just biogas utformas så att denna användning säkerställs. I annat fall behöver etappmålet göras om.

Avfall Sverige anser sammanfattningsvis att det krävs en skyndsam helhetssyn mellan olika sektorer för att den framgångsrika satsningen som skett på avfall till biogas inte ska förfelas.

Det förtjänar här att påpeka att biogödsel från avfall utgör en utmärkt närings- och mullämne och som knyter samman avfallssystemet med jordbruk och hållbar livsmedelsproduktion. Avfall Sverige saknar i beredningens betänkande en redogörelse för denna koppling.

3.3 Frågan om energiåtervinningens roll

Avfall Sverige ifrågasätter beredningens förslag till uppföljningsmål som innehåller en ambition om nollutsläpp av koldioxid från avfallsförbränning.

Avfall Sverige menar att det i och för sig är möjligt att nå nollutsläpp av koldioxid från avfallsförbränning. Det förutsätter dock att avfallet inte längre innehåller fossilt material, exempelvis plast. Detta kan dock endast ske genom produktmodifiering som exkluderar fossilt material. Den utvecklingen måste styras genom skärpta krav på producenterna och har inverkan på hela varuflödet globalt sett.

Som Avfall Sverige ser det är det därför helt enkelt inte möjligt att nå nollutsläpp så länge fossilt material finns i produkter som inte kan eller ska återvinnas och så länge alla upplagrade produkter i samhällskroppen inte slutligt tagits om hand. Eftersom det finns deponiförbud i Sverige så vare sig kan eller ska avfall med fossilt innehåll tas om hand på annat sätt än genom materialåtervinning eller energiåtervinning. Det förra är ofta lämpligt, men leder i vart fall till fortsatt recirkulering av fossilt material som till slut oundvikligen behöver tas om hand genom energiåtervinning. Dessutom uppstår rester i själva sorteringen som inte kan återcirkuleras. Avfall Sverige gör därför bedömningen att det

kommer att finnas material med fossilt ursprung i samhällskroppen även efter år 2045 och som fortsatt behöver energiåtervinnas.

I samband med utredningens resonemang om nollutsläpp framförs att minskade utsläpp beror på om ”styrningen av kommunalt ägda förbränningsanläggningar bedrivs efter hållbara principer”. Detta är ett häpnadsväckande uttalande. Sådan styrning sker redan vilket bland annat bevisas att flertalet biogasanläggningar i vårt land ägs av kommunala företag som också bedriver energiåtervinning genom avfallsförbränning. Dessutom torde väl samtliga förbränningsanläggningar, alltså även privata och statliga i så fall behöva styra efter samma principer.

Vidare beskrivs det att Sveriges utsläpp från el och fjärrvärme har minskat med 14 procent sedan år 1990 men att ”förbränning av avfall samtidigt har ökat markant under perioden (nästan tredubblats) och motsvarade 32 % av utsläppen från sektorn år 2014”. Anledningen till att Sverige minskade utsläppen från avfallssektorn under slutet av samma period beror till helt och hållet på att Sverige har tagit klivet från deponering till mer materialåtervinning, biologisk återvinning, men också mer energiåtervinning. Detta kliv har inneburit enorma utsläppsminskningar totalt sett. Återigen visar detta tydligt att de olika sektorernas utsläppsminskningar är ett resultat av cirkulär ekonomi, inte suboptimerad stuprörsekonomi, sektor per sektor.

3.4 Frågan om importen av avfall

I betänkandet noteras att mängden avfall som energiåtervinnas ökat de senare åren vilket beror på att importen av avfall ökat. I betänkandet beskrivs detta som om det är ett problem. Importen har fått till följd att utsläpp av koldioxid också ökat, eftersom avfall innehåller fossila rester, även om det i jämförelse med exempelvis hela uppvärmningssektorn, transportsektorn eller jordbruket är helt marginellt.

Vad som dock inte framkommer är att denna import av avfall samtidigt innebär att avfall i andra länder inte längre deponeras eller förbränns med sämre energiutvinning, vilket leder till avsevärt minskade metanutsläpp och bättre resursutnyttjande. Metangas är dessutom en långt värre potent klimatgas än till exempel koldioxid. Därutöver innebär importen av avfall att andra bränslen i energisystemet kan ersättas och i sin tur bättre användas i andra sektorer. Sammantaget innebär således importen totalt sett avsevärda vinster såväl miljö- som klimatmässigt givet att perspektivet görs större än Sverige. Klimatgasutsläpp har trots allt en global påverkan, inte enbart en nationell.

Det är också denna logik som är bärande när EU-kommissionen i sin kommunikation om energiåtervinning, inom arbetet med Energiunionen, uppmuntrar till användning av all tillgänglig energiåtervinningskapacitet i Europa som helhet.

3.5 Frågan om cirkulär ekonomi och giftfria kretslopp

I betänkandet diskuteras också kort strategier för bättre material och energihushållning i samhället och en gradvis övergång till mer cirkulär ekonomi.

Avfall Sverige saknar ett större fokus på att förebygga och återanvända resurser i mycket högre grad än vad som sker idag i utredningen. Omfattande livscykelstudier visar entydigt att satsningar på de övre stegen i avfallshierarkin är viktigast från miljösynpunkt. Det gynnar givetvis också utvecklingen av cirkulär ekonomi. Det främst i dessa steg som störst påverkan för att minska fossilt restavfall till energiåtervinning kan åstadkommas.

Avfall Sverige delar beredningens slutsatser att producentansvaret ska fullföljas genom att förorenaren betalar. Här behövs tydligare riktlinjer, och kanske lagstiftning, så att producenternas ekonomiska ansvar fullföljs. Det gäller tyvärr inte i dagens system för producentansvar avseende förpackningar och returpapper, vilket leder till en felaktig allokering i samhället och att styrmedlet producentansvar inte får full effekt.

Framför allt saknas en beskrivning av nödvändigheten att skapa giftfria kretslopp. Det förutsätter utfasning och ersättning av farliga ämnen som idag används i produkter. Men det krävs också att kretslopp bryts så att ämnen inte längre cirkuleras i samhället. I det sammanhanget spelar både energiåtervinning och deponering en viktig roll.

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

Med vänliga hälsningar,
Avfall Sverige

Claes Thunblad
Ordförande

Weine Wiqvist
VD