

Yttrande över Naturvårdsverkets förslag till Nationell avfallsplan och avfallsförebyggande program 2018-2023

NV-01180-17

Ragn-Sells AB, i det följande benämnt "Ragn-Sells" har fått möjlighet att lämna synpunkter på Naturvårdsverkets förslag till Nationell avfallsplan och avfallsförebyggande program 2018-2023.

Kort om Ragn-Sells

Ragn-Sells är ett familjeägt miljöföretag med verksamhet i Sverige, Norge, Danmark, Estland och Polen. Ragn-Sellskoncernen, med moderbolaget i Sverige, omsätter för närvarande drygt sex miljarder kr per år och sysselsätter cirka 2600 personer.

Generella synpunkter

Ragn-Sells anser att förslaget till nationell avfallsplan och avfallsförebyggande program 2018-2023 är en övergripande nulägesbeskrivning. Vi är även medvetna om att remissförslaget med detta uppfyller det syfte som definierats.

Ragn-Sells hade dock förväntat sig att en plan skulle innehålla, och att syftet skulle kräva, en utvärdering av föregående plan, nulägesanalys, slutsatser samt ambitioner och mål för framtiden tillsammans med konkreta förslag för tiden fram till 2023. Vi hade också förväntat oss att den nya avfallsplanen skulle ge vägledning och stöd i omställningen till ett cirkulärt hållbart samhälle. Även detta saknas i planen och Ragn-Sells konstaterar att vi med den nya avfallsplanen lever kvar i ett linjärt samhälle utan ambition att ta oss vidare.

I underlaget, som Naturvårdsverket har tagit fram avseende utvärderingen av föregående sex års period, är det uppenbart att få har använt den förra avfallsplanen för att få riktning, få som ens känt till den och dessutom uppges istället Avfall Sverige som referenspunkt/normgivare. Analys och slutsatser av de problem som tagits upp saknas helt.

Ragn-Sells anser

Vi ser förslaget till en nationell avfallsplan som läggs fram för åren 2018-2023 som ett rop på hjälp, en efterfrågan om tydligare styrning från våra politiker. Nuvarande riktning verkar snarare ges av intresseorganisationer, i första hand Avfall Sverige, vilket är symptom på

otyddig styrning. Det kan bero på att omvärlden har börjat ha ett resursfokus i stället för avfallsfokus. Vi ser även både ett näringsliv och kommuner som vill gå före men som hindras av nuvarande styrmedel. Nu är tiden mogen för lagstiftaren att möjliggöra en cirkulär ekonomi – låt avfallsplanen därför bli en resursplan!

Remissen är i dagsläget ett uppräknande av regler och styrmedel som är framtagna för att uppfylla EU:s avfallshierarki, som härstammar från 60-talets samhällsutmaningar med kvittblivning, hygien och renhållning i fokus. Det vill säga en putsning på nuvarande linjära system. I det utskickade förslaget konstateras dock helt korrekt att den stora miljöpåverkan uppstår uppströms och att det krävs åtgärder i designfasen för att komma vidare med avfallsförebyggande åtgärder. Det är bra!

När målet är resurseffektiva giffria kretslopp måste vi tänka om helt. Cirkulär ekonomi innebär en övergång till ett nytt produktionssystem för varor och tjänster baserat på förnyelsebar energi och ett hållbart uttag av jungfruliga resurser. Dessutom krävs att varor och produkter tillverkas på ett sådant sätt att de går att cirkulera. Det är viktigt att inse att cirkulär ekonomi är just ett nytt sätt att producera varor och tjänster snarare än en förändrad avfallshantering. För att möjliggöra övergången till en cirkulär ekonomi med en fungerande marknad krävs flera fundamentala förändringar av styrmedel och regelverk. Dessutom måste man se till hela livscykeln för varor och tjänster. I en fungerande cirkulär ekonomi är avfall inte en egen disciplin utan en integrerad del av produktionssystemet för varor och tjänster.

Sedan den förra planens tillkomst har världen insett att vi står inför en global uppvärmning och satt ett mål att hålla uppvärmning väl under två grader Celsius. För att uppnå detta mål har världen genom Parisavtalet enats om en global budget för koldioxidutsläpp. Om detta eller hur avfallsplanen skall bidra till Parisavtalets uppfyllande nämns inte en rad.

En ökad riktig materialåtervinning är en förutsättning för att koldioxidbudgeten och omställningen av energisystemet skall kunna klaras. Med riktig materialåtervinning menar vi där materialet från avfallet blir en ingående resurs, som ersätter jungfruliga råvaror, i produktionsprocesser exempelvis papper som blir till pappersmassa.

Faktum är att vi dessutom står inför en befolkningsökning i kombination med en urbaniseringstrend. Var sjätte dag fram till år 2050 kommer en ny miljonstad att behöva byggas – världen skriker efter resurser. Därtill har EU senast i september 2017 ökat antalet kritiska ämnen (CRM:er) från 20 till 27 stycken. CRM:er är alla gemensamt viktiga att prioritera för att vi skall lyckas med omställningen till en "clean technology society" ¹. Inte heller detta nämns något om i avfallsplanen. För att lyckas med omställningen utpekas återvinning som en av tre faktorer som anses vara särskilt viktig, vilket ytterligare påvisar vikten av att prata resurser istället för avfall.

Resursplan istället för avfallsplan!

Utifrån ovanstående resonemang efterfrågar vi en resursplan. Vi är medvetna om att EU-direktivet säger att medlemsländerna ska ha en avfallsplan, men vi skulle vilja att Sverige går i bräschen och debatterar för att det är en resursplan, inte en avfallsplan, som behövs. En resursplan där styrmedel, lagstiftning och beslut ser materialanvändningen ur ett helhetsperspektiv. En långsiktig målsättning bör vara att fokusera om avfallsdirektivet så att ett tydligare resursfokus uppnås.

¹ https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/critical_sv

Vi inom återvinningsindustrin står redo att bidra till att komplettera delar av den fossiltunga gruvbrytningen, se till att giftiga ämnen slutar cirkuleras i kretsloppet där det är möjligt och att vi slutar skjuta miljöskulder framåt till kommande generationer. På köpet kan vi dessutom bidra till att kritiska råvaror inte förspills, vilket nuvarande fokus på att minimera avfall resulterar i. Detta är endast möjligt i samarbete med politiker, intresseorganisationer och samhället i stort där staten måste ge förutsättningar i form av tydliga mål och styrmedel för att möjliggöra övergång till en hållbar cirkulär ekonomi, där en avgiftningsdimension är viktig att ha med.

Ragn-Sells förslag till hur avfallsplanen blir till en resursplan

1. Se över avfallshierarkin

Sätt upp ambitioner för hur avfallshierarkin kan reformeras så att den passar in i en cirkulär ekonomi. Den hade en bra verkan under 1970- och 80-talet utifrån dåvarande fokus men har idag spelat ut sin roll som den är definierad.

Inför en resursbanksnivå

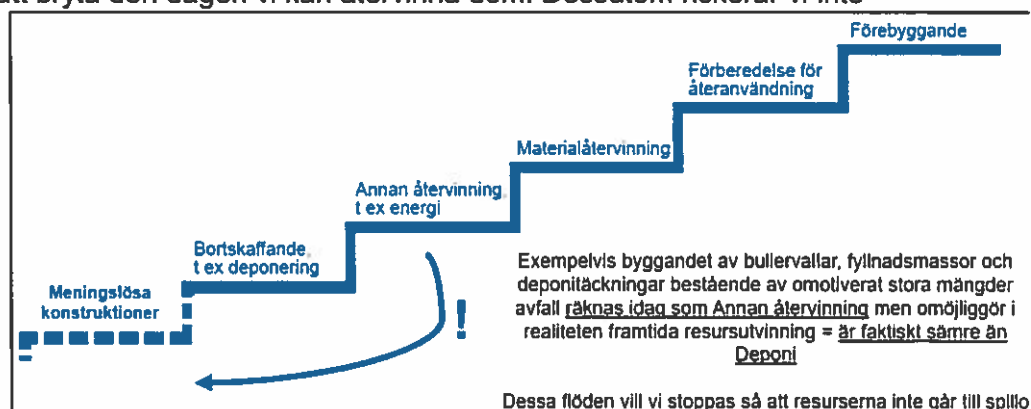
Vi föreslår att det införs en ny nivå i form av en resursbank (se Ragn-Sells positionspapper från deponiskatt till materialbankstänk²). Med resursbank menar vi att avfallsströmmar som innehåller värdefulla material, som det i dagsläget saknas återvinningsmöjligheter för alternativt där dagens styrmedel omöjliggör kommersiell utvinning, kan och bör lagras i väntan på att materialåtervinning för dessa material blir tekniskt och kommersiellt möjlig. Detta är framförallt viktigt för de identifierade 27 CRM:erna.

En resursbanksnivå ökar på sikt materialåtervinningen samt möjliggör rationell utvinning av CRM:er och skapar cirkulära, avgiftade flöden – det vill säga riktig återvinning. Det skulle dessutom möjliggöra investeringar och innovation hos en potentiell framtidsindustri som idag står och stampar.

Styr avfallsflöden från den del av Annan återvinning som faktiskt är sämre än Deponi

Dagens styrmedel i form av deponiskatt har egentligen skapat en oönskad nivå inom avfallshierarkin som ligger under nuvarande deponinivå. Vi kallar den för meningslösa konstruktioner. Det handlar till exempel om byggandet av bullervallar, fyllnadsmassor och deponitäckningar bestående av omotiverat stora mängder avfall, allt för att kringgå lagstiftarens ambitioner med deponiskatten. Genom sådana konstruktioner sprids värdefulla resurser ut och blir svåra att bryta den dagen vi kan återvinna dem. Dessutom riskerar vi inte

sällan att bygga nya miljöskulder. Observera att dessa konstruktioner idag räknas till steget Annan återvinning i avfallshierarkin, men är i realiteten sämre än det lägre värderade steget Deponi. Om rätt sorts avfallsmängder deponeras korrekt och säkert möjliggörs



Figur 1. Hur avfallsstrappan de facto ser ut enligt Ragn-Sells

² Bifogat dokument till vårt remissvar

framtida utvinning av material. Den nästan obefintliga tillsynen avseende deponiskatten är anledningen till att vi landat i detta läge – om lagstiftaren har ett så pass viktigt styrmedel så behöver man säkra att den också tillämpas.

2. Specifik plan EU:s 27 kritiska ämnen (CRM:er)

Om avfallshierarkin inte ses över behövs en specifik plan för hur vi kan säkra tillgången av CRM:er framöver. Planen måste föregås av en kartläggning över vilka avfallsströmmar som innehåller CRM:er och innehålla ställningstagande kring hur dessa avfallsströmmar ska hanteras, då avfallstrappan inte är applicerbar i detta ändamål. Annars riskerar vi att dessa strömmar i stor utsträckning hamnar i ovanstående beskrivna meningslösa konstruktioner. Vi anser även att planen för CRM:er måste kompletteras så snart EU adderar ytterligare material till listan.

3. Krav på översyn av styrmedel och regelverk

En översyn av styrmedel krävs för att uppnå cirkulär ekonomi då dagens styrmedel, exempelvis deponiskatt och LOU-upphandlingar, är kontraproduktiva och inte leder till att de globala hållbarhetsmålen uppnås. Se artikel om genomlysning av styrmedel där Ragn-Sells är medförfattare³.

Vi ser att dagens brist på styrmedel medför till exempel att fosforrikt slam läggs som 1000 årsgivor i form av sluttäckning av gruvavfall. Fosfor i slammet skulle genom utvinning istället kunna göra oss närmast oberoende av fosforimport. Vilket även såklart minskar behovet av jungfrulig brytning av fosfor. Se Ash2[®]Phos-tekniken.⁴ Tyskland har som exempel gått före och lagstiftat om att minst 50% av fosfor ur avloppsslammet måste återföras, inte på grund av miljö- eller kvittblivningsskäl utan av resursskäl.

Ett annat exempel är gips där insamlat gipsavfall idag används som konstruktionsmaterial i deponier, och på så sätt kringgår deponiskatten och regler kring deponering av materialet. Gips får ej deponeras tillsammans med organiskt material men kring användande i konstruktioner finns inga regler. Istället för att antingen deponeras säkert eller materialåtervinnas till ny gips, så sprids gipsavfall i olika konstruktioner blandat med organiskt material. Med krav på översyn av styrmedel kan sådant resursslöseri och miljöförstöring undvikas.



Figur 2. Resursslöseri av gips som konstruktionsmaterial

Vi vill också varna för en övertro på att statliga investeringsmedel skall kunna driva utvecklingen, det har med facit i hand visat sig att dessa redskap ofta medför investeringar i icke-marknadsmässiga lösningar som till och med kan slå ihjäl möjligheten för alternativa lösningar. Stimulera istället marknadens möjligheter att få verka genom att ange tydliga riktningar (se Tysklands fosforåterföringslag som gott exempel), stimulera efterfrågan av återvunna material och använd lagen om offentlig upphandling (LOU) och styrningen av de statliga bolagen som föredömen i detta. I detta är det viktigt att ha ett tydligt konkurrensregelverk – tydlig riktning om vem som ska göra vad, var ska det finns en öppen marknad osv.

³ <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1050169/FULLTEXT01.pdf>

⁴ <http://www.easymining.se/our-technologies/ash2phos/>

4. Krav på definition för när avfall upphör att vara avfall

Idag saknas det internationella End of Waste-kriterier för de allra flesta avfallsslag. Vi har dessutom inte tagit fram några nationella End of Waste-kriterier i Sverige. Det innebär att avfall kan bara upphöra att vara avfall och bli en produkt i det enskilda fallet. Även om Naturvårdsverket ökat sin vägledning kring denna bedömningen saknas det fortfarande tydlighet hur bedömningen ska göras och vilken information som är tillräcklig. Dessutom saknas det tydlighet vart bedömningen gäller (inom en kommun, länsgräns, nationellt eller internationellt).

Även om planen i sig inte behöver innehålla efterfrågade kriterier och förtydliganden så bör planen innefatta målsättning för när detta ska finnas på plats. Utan detta på plats är det snarast omöjligt för ett avfall att övergå till att bli en råvara in i en produktionsprocess eller en produkt.

5. Krav på definition av hållbarhet

I remissen redogörs olika lovvärda initiativ som syftar till förenkla för köpare av varor och tjänster att göra hållbara upphandlingar. Vi anser att denna typ av initiativ är bra och nödvändiga. Såvitt vi känner till saknas idag någon form av objektiv bedömning av vad som är "hållbart". Hållbarhet i alla dimensioner innebär att det behöver göras kompromisser – till exempel mellan miljömålen Ökad resurshushållning och Giffri miljö.

Ambitionen att förenkla upphandlingar och att göra rätt får inte bli godtyckligt – här tror vi att det krävs mer arbete med att ta fram objektiva hållbarhetsmått, som accepteras på marknaden.

6. Fokus på industri- och verksamhetsavfall

Remissen präglas av ett fokus på hushållsavfall. Industri- och verksamhetsavfall, som är en avsevärt större mängd, bör få markant ökat fokus. Se #60tonsfrågan⁵.

7. Krav på vägledning för korrekt klassificering - så att inte FA blir IFA

En viktig del i säker återvinning är en korrekt klassificering av avfallet. Idag saknas tydlig vägledning från både EU-kommissionen och Naturvårdsverket hur det "nya" klassningsregelverket (förordningen 1357/2014) ska tolkas och tillämpas, speciellt för avfall med dubbla ingångar i avfallsförordningen. Vi ser stora effekter av avsaknaden av tydliga riktlinjer för klassificeringen av avfall, speciellt för klassificeringen av förbränningsrester. Kunskap saknas också hos tillsynsvägledningen hur denna tolkning ska göras, vilket leder till stora variation genom landet och mellan olika avfallsslag.

Det tydligaste exemplet på skillnader i tolkning mellan olika avfall är skillnader i kriterier i klassificering mellan vägledningen för förorenade massor och vägledningen för förbränningsrester (båda vägledningarna publicerade av Avfall Sverige). Ragn-Sells har förståelse för att en intresseorganisation ger ut vägledningar i och med dagens otydlighet från myndigheter, men det skapar problem och suboptimering. Vi ser därför ett stort behov av en ny tydlig nationell vägledning för lika bedömning av avfall generellt. Annars riskerar vi att återigen hamna där vi är idag, där partsinlagor riskerar att väga alldeles för tungt på grund av avsaknad av handledning och kontroll. I fallet med förbränningsrester klassificerar alltså en branschorganisation, med stora intressen för det specifika avfallet, det som IFA-material istället för FA-material, vilket blir vägledande. Vi vill också framhålla att det inte är

⁵ <https://www.ragnsells.se/avfall-som-resurs/60tonsfragan/>

samhällsekonomiskt försvarbart om motsatsen skulle ske, det vill säga om FA-material skulle klassas som IFA-material av en intressestyrd part.

8. Plan för hur avfallsmängder ska hanteras

I planen konstateras helt korrekt att flera behandlings-/avsättningsalternativ tar slut, utan att det sätts några mål eller ges förslag till lösning. Två områden som vi anser vara extra viktiga att beröra är:

- **Farligt avfall**
"Materialåtervinnings"-möjligheten med Langöya⁶, dit merparten av svenska kommuner har tillåtit att skicka sitt farliga avfall, börjar ta slut. Genom Baselkonventionen har vi förpliktigt oss till att ha tillräcklig kapacitet för farligt avfall inom landets gränser. Detta kräver en långsiktig plan. Det är också viktigt att den långsiktiga planen styr rätt, det vill säga möjliggör tillvaratagande av resurser även i framtiden. I och med att svenska kommuner har tillåtit skicka iväg sitt farliga avfall utomlands har vi gått miste om att utvinna resurser från stora avfallsströmmar. Exempelvis finns det teknik för att utvinna salter (kaliumklorid, natriumklorid och kalciumklorid) ur flygaska från avfallsförbränning. Restfraktionen efter saltutvinningen är en IFA-produkt som går att använda och inte behöver deponeras på en FA-deponi. Se Ash2[®]Salt-tekniken⁷. Här ser vi vikten av att det finns en plan för hur avfallsmängder hanteras, så att inte avfall som faktiskt kan bidra till cirkulär ekonomi skickas utomlands bara för att det på grund av skillnader i styrmedel är billigare (Norge har tagit bort sin deponiskatt då den ansågs styra fel, till skillnad från Sverige).
- **Jordmassor, exempelvis förorenade massor**
Vi är bara i början av den starka urbaniseringstrenden vi beskrev initialt och det saknas beredskap hur vi skall kunna ta hand om de ökande jordmassor vi ser komma. Det vill säga, hur ska alla de massor som kommer in under nuvarande infrastrukturella högkonjunktur kunna tas emot. Vi bedömer att KI:s prognosmodell, som används för siffrorna i förslaget till ny avfallsplan, måste ses över.

9. Utökat producentansvar

Idag finns det åtta områden som omfattas av producentansvaret. Det vore önskvärt att mer energi hade lagts på att utveckla detta område i dokumentet. Producentansvaret är det mest effektiva sättet att säkra återföringen av resurser. Här skulle vi vilja se en kombination av både ökat krav på ekodesign och hur en ökad efterfrågan av återvunna material kan stimuleras i kombination med hur en ökad tillsyn av producentansvaret skall ordnas.

Samtidigt är det viktigt att producentansvaret inte blir ett sätt för tillverkarna att "köpa" sig fria från ansvaret att bidra till giffria resurseffektiva kretslopp. Producentansvaret bör därför kombineras med hårdare krav på tillverkarna att underlätta säker effektiv återvinning, till exempel genom krav på innehåll av återvunnet material i sin tillverkning där det är möjligt.

⁶ Hänvisning till sidan 76 i Förslag nationell avfallsplan och avfallsförebyggande program 2018-2023

⁷ <http://www.easymining.se/our-technologies/ash2salt/>

10. Krav på spårbarhet och transparens

Sverige borde verka för att det skapas ett standardiserat system där återvinnare förses med information kring vad olika produkter består av och hur de ska plockas isär. Detta är grundläggande för att cirkulär ekonomi ska vara möjligt. Vi anser att det i en nationell avfallsplan bör finnas kravställning på att, och målsättning för när, system för att uppnå spårbarhet och transparens gällande produkters innehåll skapas och efterlevs.

Ragn-Sells AB



Pär Larshans

Hållbarhetschef