

Ann-louise.elisason@kretsloppochvatten.goteborg.se

Remiss från Naturvårdsverket - Åtgärder för att öka materialåtervinningen av avfall

Renovas viktigaste synpunkter på förslagen:

- Det är positivt att Naturvårdsverket vill öka utsortering av plast, papper, metall, glas oavsett källa men beklagligtvis läggs inte ett enda konkret förslag kring hur materialåtervinningen ska öka trots skrivelsens rubrik
- Stora osäkerheter kan vålla oreda och höga kostnader. Många viktiga frågor och förutsättningar har inte tagits upp
- Utsortering av möbler i trä och stoppade möbler görs redan men leder inte till ökad återvinning
- Det är en påtaglig risk att kommuner ser en utmaning i ett genomförande av utsortering fram till och med 2026

Det är angeläget att utveckla återanvändning och återvinning

Renova ställer sig bakom att Naturvårdsverket vill utveckla utsorteringen för att förbättra tillämpningen av avfallsdirektivet. Det är också positivt att kommunerna ges fria händer att utforma insamlingen. Då förslaget inte innehåller några åtgärder för att öka plaståtervinningen eller finansiera återvinning uppstår ingen tyvärr ingen klimatnytta och Sverige kommer fortsatt ha svårt att uppnå EU:s återvinningsmål om 55 %-återvinningsgrad.

Den stora bristen är inte att utsorteringen av plast utan att plaster inte materialåtervinns i tillräcklig grad. Under 28 år har hushåll och företag sorterat plastförpackningar men väldigt lite har blivit ny produkt och har det blivit produkter så har det ofta handlat om enkla produkter. Tyvärr läggs inga förslag kring hur kapaciteten för materialåtervinning och efterfrågan på främst plast ska utvecklas. Flera viktiga ansvarsfrågor har lämnats obesvarade i skrivelsen. Skrivelsen har försökt reducera uppdraget till att handla om enbart utsortering. Ska utsorteringen leda framåt måste det bli en bättre fungerande process med nya produkter som sista steg Utsortering är bara det första steget. Det saknas

Stora osäkerheter kan vålla oreda och höga kostnader

Osäkerhet 1. Svag förankring i fakta. Trots att Naturvårdsverket har haft luppen på plastfrågan under många år och trots den expertis man besitter så tydliggörs inte vilka plastflöden som är viktigast att sortera ut. Genom att insamlingen inte spetsas mot några flöden utan ska ske på bredden kommer tillverkarna samtidigt undan ansvar. Faktabaserade resultat från till exempel plockanalyser tillsammans med önskemål från återvinnings- och tillverkningsindustri borde ha underbyggt och spetsat till förslagen i skrivelsen. Ett exempel är att madrasser och stoppade möbler ges stor uppmärksamhet trots att data visar att det rör sig om mindre än 2 % av det totala restavfallet.

Särskilt viktigt hade varit att peka ut plasttyper och kvaliteter som har förutsättningar att kunna avsättas och bli nya produkter i närtid. Det ingick i naturvårdsverkets uppdrag att välja ut relevanta avfallsfraktioner s.13 (2.2.2) och ”vilka typer av plaster som lämpar sig för olika typer av användningar för att uppnå cirkulära flöden” s.14 (2.1.2). Hur kom naturvårdsverket fram till att en bred plastinsamling var ett bra alternativ? Mantrat har varit att industrin löser det om material tillgängliggörs. Det är inte vår erfarenhet hittills om vi betraktar materialåtervinningen av plastförpackningar under producentansvar. Utan en tydlig inriktning på vad som ska återvinnas tvingas samtliga aktörer bygga kunskap kring avfallet och plaståtervinningsmarknaden. Den svaga styrningen och finansieringen kommer att fördröja konkreta åtgärder.

Osäkerhet 2 Vilka initiativ tas för att produkter ska vara enklare att återvinna eller återanvända. I skrivelsen saknas helt förslag att minska omsättningen av material och förbättra designen för återvinning på produkter. Övrig plast innebär att plast som inte omsätts snabbt kan komma att samlas in. En hel del historisk plast innehåller farliga ämnen. Skatt på jungfruliga råvaror hade kunnat minska omsättningen av material.

Preliminära slutsatser i ett forskningsprojekt om plast i restavfall i Göteborg visar att ca 1/3 av de fossila utsläppen från energiåtervinning av restavfall, utgörs av plaster som fortfarande innehåller farliga och/eller smittsamma ämnen, och som därför inte är lämpliga att materialåtervinna. (Källa: utkast Rise rapport 2023:123).

Osäkerhet 3. Ansvar och värdekedjor. Naturvårdsverket konstaterar på s 28 (4.2.2) att fungerande återvinning kräver att hela värdekedjor är aktiva. Det är en klok insikt som Renova instämmer i. Det är resultatet efter den första sorteringen som är mätpunkten för faktisk materialåtervinning. Därför hade det varit bra om skrivelsen beskrev kapaciteten för mekanisk sortering av plast åtminstone i Sverige. Det hade också varit intressant att ta del av vilka återvinningsanläggningar som är beredda ta emot material som inte är förpackningar. Skrivelsen tar bara ytligt upp vilka konsekvenserna blir för näringslivet och inte alls vilken förmåga och planer de har.

EU skriver i sin förvarning till Sverige att landet behöver utveckla sin infrastruktur för behandling högre upp i avfallshierarkin. Naturvårdsverkets skrivelse saknar dock beskrivningar om hur infrastruktur för återvinning och återanvändning ska utvecklas s 16. Vilka krav som ställs på sorteringsanläggningarna och deras effektivitet framgår inte heller. Det borde vara viktigt att följa upp rejektmängderna, det som är rejekt på en anläggning skulle i vissa fall kunna vara lämplig input till en annan återvinningsanläggning. Stora rejektmängder är en viktig och tydlig indikator på brister i systemen. Industrin som ska använda de återvunna råvarorna har tyvärr inte getts något utrymme i skrivelsen för att redogöra för sina planer och åtaganden. Det betyder att resultatet av en ökad utsortering svävar i en osäkerhet.

I hela skrivelsen är antalet utblickar mot andra länder mycket begränsad. Vilka styrmedel använder man i Tyskland, Österrike, Nederländerna och Belgien som alla klarar målet om 55% återvinningsgrad redan idag (Eurostat återvinning). Inte heller har skrivelsen kommenterat att Spanien, Italien och UK infört skatt på plast.

Osäkerhet 4. Var är kraven på verksamheter som orsakar större mängder material som plast, papper, metall, glas, madrasser och möbler? Vilka typer av materialströmmar har de och vad avser de göra för att förebygga dem eller öka återvinningen? Idag ställs bara riktade krav på bygg- och rivningsverksamhet s.22–23 (4.1). Renova vill betona att det är viktigt att andra branscher som har stora avfallsmängder också får tydliga krav riktade mot sig och som bidrar till mer cirkulära och hållbara flöden. Tydliga krav hade förmodligen underlättat det lokala miljötillsynsarbetet.

Osäkerhet 5. Vilka styrmedel ska bidra till ökad aktivitet. Det framgår att naturvårdsverket vill utreda frågan om styrmedel s 7. Det hade varit en bättre ordning att ha gjort den viktiga utredningen först. Att först införa breda krav utan att ha tydliga styrmedel kommer leda till ökade kostnader för den som samlar in övrigt papper, plast, glas och metall som de måste påföra kunderna eller avgiftskollektivet. Orsaken till det är att alternativkostnaden för förbränning fortfarande är relativt låg s. 57 (4,7) samtidigt som kvalitetskraven på återvinningsmaterial är höga. En enda burk lustgas i ett lass metall till ett metallsmältverk kan leda till att transporten inte tas emot. Särskilt den som samlar in övrig plast kommer att riskera stora kostnader för insamling, transport, sortering och hantering av rejekt.

Det hade varit ännu bättre om förslagen från naturvårdsverket hade samordnats med förslagen från kommittén som utreder styrmedel (Kommittén för ekonomiska styrmedel för att främja omställningen till cirkulär ekonomi Fi 2022:14 s 57 4,7). Transportkostnaderna utgör en stor post för plast som är ett lätt och voluminöst material. Utan ekonomiska styrmedel kommer utvecklingstakten och klimatnyttan sannolikt bli lägre än den kunnat bli.

EU:s förordning om förpackningar slår igenom först 2030 och i den finns en kvotplikt s. 75 (5.3.1). EU:s förordning siktar bara in sig på förpackningar vilket utgör en mindre del av den totala plastanvändningen. I Spanien och i Italien har man valt att införa en skatt på icke återanvändbara plastförpackningar den 1/1 2023. Naturvårdsverket bedömer att det inte är möjligt att införa kvotplikt då man riskerar att det blir ett handelshinder och den slutsatsen kan Renova

instämna i. Vad som är mer bekymmersamt är att Naturvårdsverket inte valt att titta på skattefinansiering, eller rättare sagt, den frågan har nog inte ingått i uppdraget.

Osäkerhet 6. Planeringen av genomförandet. Naturvårdsverket vill se att förslagen antas 2025. Naturvårdsverket har kunskap om att kommunerna genomför den största serviceförbättringen någonsin, införande av fastighetsnära insamling. Därutöver ska kommunerna införas en obligatorisk insamling av bioavfall (2024) och textilinsamling (2025). Förslaget riskerar därför att prioriteras ner, särskilt mot bakgrund att det inte några krav på servicenivån. Den nya EU-förordningen om plastförpackningar träder i kraft först 2030 och ger därför ingen effektiv draghjälp i nuläget.

Osäkerhet 7. Svag konsekvensanalys. Trots ETS-avgifter är fortfarande energiåtervinning en kostnadseffektiv process. Energiåtervinning är att ta ansvar för avfall som inte lämpar sig att återföra till samhället.

Det är en tydlig utmaning att alternativkostnaden för hantering, insamling, mellanlagring och behandling är högre för några av de utpekade materialen, särskilt plast och övrigt glas. I konsekvensutredning kommer Naturvårdsverket fram till att kostnaden kommer bero på hur varje enskild kommun väljer att genomföra kravet s 72 (5.3.1). Konsekvensanalysen blir inte precisare än så! Det är oklart hur snabbt ETS-avgiften kommer öka samt vilka mottagningsavgifterna för övrig plast kommer bli vilket spär på osäkerheten. Tydliga ekonomiska styrmedel hade kunnat säkerställa att aktivitet lönar sig.

Osäkerhet 8. Den samhällsekonomiska kostnaden. Vad kommer det att kosta att genomföra förslagen? Konsekvensbeskrivningen ger inga svar på frågan. Om man tagit ut en skatt på produkter som inte återbrukas hade finansieringen varit löst på de mest logiska sättet och där prissättningen får störst effekt.

Just nu planerar flera avfallskraftvärmeverk för CCS och det kan betyda att den totala kostnaderna för förbränning troligen kommer öka. Att anläggningarna planerar för CCS beror på att de inte bedömer att återvinningen inte kommer få en tillräckligt effekt i närtid. Det breda förslag om utsortering som naturvårdsverket lägger här har tyvärr en ganska låg trovärdighet för att det inte sätter in sorteringen i ett större sammanhang. Förslagen riskerar faktiskt fuska bort tanken med återvinning med sikte på hög kvalitet. Förslagen borde för att öka motivationen tydligare kopplats till nationella klimatmål och inte i första hand till EU:s 55 %-återvinningsmål.

Oklarhet 9. Hur långt leder förslagen? Naturvårdsverket har förhoppningen att EU:s mål kan uppnås även om det kan bli en viss försening s 93. I Tabell 1 har Naturvårdsverket angett ut de återvinningsnivåer som kommer uppnås. Hur har man kommit fram till resultaten. Det förutsätter inget mindre än att man vet hur mycket som faktiskt materialåtervinns. Tabellen är svårbegriplig även för den som läser hela utredningen. Mängden kommunalt avfall kan ju inte fastställas med dagens statistik. Vilken är den totala avfallsmängd naturvårdsverket utgår från i tabellen?

4.1 Krav på utsortering av papper, plast glas och metall

Kravet omfattar hushåll och verksamheter. Syftet med förslaget är att tillgängliggöra mer återvinningsmaterial för att underlätta och öka förberedelse för återanvändning samt materialåtervinning s 22 (4.1). Enligt naturvårdsverket har det blandade restavfallet från hushåll störst potential. Det är förstås bra att kommunerna ges fria händer bygga ut insamlingen. Kommunerna kan välja mellan källsortering, återvinningsstationer och eftersortering. De lokala förutsättningar ska få styra val av metod.

Kommunerna genomför nu den största serviceförbättringen någonsin och kommer förmodligen prioritera införandet av FNI, särskilt som det inte ställs några krav återvinningsresultat i förslaget. Att bygga upp ett nytt insamlings-system innan FNI är infört kommer bli en mycket utmaning för kommunerna. Å den andra sidan finns ingen tydlig ambitionsnivå i förslagen.

Värdekedjan måste fungera hela vägen. Om återvinningssteget menar att insamlad plast inte uppfyller kriterierna så hamnar det företag som samlar in plasten i ett moment 22. Avfallet ska samlas in separat men det leder till kostnader på grund av att kedjan inte klarar flödet. Det är för att undvika sådana situationer hela kedjan måste vara motiverad delta. Ett och samma tänk måste styra hanteringen av materialen. Det är därför effektiva styrmedel krävs.

Alternativet att eftersortera hushållsavfall har fått ett mycket publicitet genom Brista-anläggningen. Det finns nu tydliga indikationer på att Svensk Plaståtervinning och Svensk Glasåtervinning inte vill ta emot plast som är eftersorterat och som innehåller annat än förpackningar. NPA är inne på samma linje. En av anledningarna kan vara att mindre än hälften av plastavfallet omfattas av producentansvar. Det är märkligt att skrivelsen inte tar upp eftersortering som metod. Ska producenterna inom producentansvaret vara med måste regelverket utvecklas. Det betyder kort att det är svårt att motivera byggandet av eftersortering med nuvarande regelverk.

Trots att orsakerna till den svårigheterna med plaståtervinning på ett förtjänstfullt sätt förklaras s. 59 (4.7.2) så vill naturvårdsverket införa en bred insamling utan att ekonomiska styrmedel finns på plats som stimulerar användandet av återvunnen råvara i nya produkter.

Här pratar vi inte om ett reglerat producentansvar utan om fria marknader. Den som börjar sortera ut måste veta vad marknaden vill ha. Om återvinnings-industri och plastindustri varit medansvariga och fått åtaganden hade förslaget varit enklare att ta till sig. Kan plasten avsättas och vad kommer den egentliga kostnaden bli?

Plaståtervinning är inte enkelt. Materialåtervinningsgraden för plast är låg trots att fokuset hittills varit riktat mot de plastförpackningar som omsätts snabbt. Ett problem med en bred utsortering är att äldre plastprodukter som inte uppfyller dagens miljökrav riskerar samlas in och kontaminera den återvunna plasten. Energiåtervinning fyller fortsatt en viktig avgiftande funktion för att behandla

kontaminerad plast och rejekt. Ska en av de fyra material tas bort så är det plast, i alla fall fram tills det finns en fungerande plattform med styrmedel.

4.2 Krav på att befintliga bestämmelser om returpapper i avfallsförordningen upphävs

Renova instämmer i att om ett utsorteringskrav för papper införs finns ingen anledning att reglera returpapper.

4.3 Brännbart ska samlas in i minst två fraktioner

Naturvårdsverket föreslår att brännbart ska sorteras i högre grad för att möjliggöra förberedelse för återanvändning eller återvinning. I Göteborg och i många kommuner sker sedan länge utsortering av trä och stoppade möbler på ÅVC. Syftet är att de behöver genomgå en mekanisk bearbetning för att minska storleken och ta hand om metaller innan de förbränns i avfallskraftvärmeverk.

På Renova och hos andra återvinningsaktörer arbetas det intensivt att öka mängden trä till för att producera material till möbelindustrin, till exempel träskivematerial. Renova väljer då trä som är obehandlat och fritt från andra kvalitetsförsämrande material. Renova håller därför inte med om att trä som sorterats ut på ÅVC är särskilt lämpligt att materialåtervinna enligt naturvårdsverkets förslag. Det finns andra flöden av obehandlat trä som håller betydligt högre kvalitet och därför passar möbelindustrin bättre.

Renova bedömer det mindre realistiskt att kunna sortera ut rent trä ur möbel och madrasser. Att potentialen för att öka den totala återvinningen med 9 % genom att sortera ut stoppade möbler och madrasser bedömer vi som orimligt, då mängderna är ganska små. Vi är tveksamma till om naturvårdsverket menar att den här åtgärden ensam ökar återvinningen med 9 %. På fyra stora ÅVC i Göteborg framgår att mängden stoppade möbler och madrasser är ca 4–4,5 % av grovavfallet. Om man tar hänsyn till allt kommunalt avfall utgör andelen stoppade möbler och madrasser mindre än 2 % av restavfallet. Vi bedömer därför att förslaget inte får den avsedda effekten. I det brännbara avfallet på ÅVC hamnar däremot mycket well, papper och plast som enklare hade kunnat återvinnas.

Madrasser och stoppade möbler består av ofta av sammansatta material som textil, metallfjärdrar, spånskivor och trä det är häftat och limmat vilket skulle kräva manuell nedmontering. Det skulle bli oerhört kostsamt och det är inte rimligt om inte producenterna är med och bekostar den hanteringen. Här ser vi en mycket liten klimatnytta med materialåtervinning. I skrivelsen nämns att Frankrike har producentansvar för madrasser införts men tyvärr beskrivs inte hur det systemet fungerar. Det är bra att Naturvårdsverket utreder ett producentansvar och i så fall tar vara på det bästa i arbetssättet i Frankrike.

4.4 Krav på att kommuner informerar hushåll om hur kommunalt avfall ska hanteras

Renova värdesätter att naturvårdsverket har en hög tilltro till kommunernas förmåga att implementera beslutade krav. Kommunerna gör och kommer att göra vad de kan för att implementera beslutade krav med utgångspunkt i givna förutsättningar, men det är en utmaning med den korta framförhållningen.

Utredningar som Naturvårdsverket anser behövs

Utredning om producentansvar för möbler och madrasser, förbättrad datainsamling och stöd till kommunerna från nationell och regional nivå, mm.

Den viktigaste utredningen är ändå den om hur efterfrågan på återvunnet material behöver utvecklas. Renova vill understryka att den är mycket viktig.

Finansiering kan ske på många sätt, till exempel skatter på material, utvecklade producentansvar. Lyckas Sverige med att öka efterfrågan på återvinningsmaterial gynnar det direkt både kommuner och verksamheter.

Utbyggnad av sorterings- och återvinningsanläggningar

Eu trycker i sin förvarning om behovet av att utveckla infrastruktur för återvinning. Renova ser att de har en poäng i det. Pondera att stora mängder blandad plast faktiskt börjar samlas in då kommer det behövas en matchande sorteringskapacitet och kapacitet för materialåtervinning.

Nu räcker det inte med sortering vi måste utveckla mer infrastruktur för själva materialåtervinningen. En storplasttillverkare har haft planer på att ta emot rejekt från Motalaanläggningen för att kemiskt återvinna kolvädet men nu verkar de skjuta på planerna. Troligen törs de inte basera verksamheten på de kvaliteter och villkor som föreligger. Att Sverige inte klarar det plastavfall från förpackningar som har en snabb omsättning borde inte oro för de som vill se mer återvinning av övrig plast. Övrig plast innehåller också "historisk plast" med ett innehåll som riskerar kontaminera nyare produkter. Sverige och många andra länder brottas ju sedan länge med låga faktiska materialåtervinningsnivåer. Skrivelsen tar varken upp sorterings- och återvinningskapaciteten i Sverige eller i grannländerna.

Sista raden i sammanfattningen sidan 9. Naturvårdsverket skriver att det är centralt att avfall som är svårt eller omöjligt att materialåtervinna förebyggs i så stor omfattning som möjligt. Vi håller med men avfallshierarkin syftar till att så mycket avfall som möjligt förebyggs. Att mängden plast och andra material tillåts öka är i sig har negativa miljökonsekvenser.



Anders Åström

vd

Renova AB