

SVEBIO
Svenska Bioenergiföreningen
/Kjell Andersson

2018-01-20

REMISSYTTRANDE

NV-01180-17

Till Naturvårdsverket

Remissyttrande över Förslag till nationell avfallsplan och avfallsförebyggande program 2018 – 2023

Svebio, Svenska Bioenergiföreningen, har beretts möjlighet att lämna synpunkter på rubricerade förslag och önskar framföra följande:

Svebios synpunkter i sammanfattning

Vi noterar att man i planen inte inför några nya mål eller förslag på nya åtgärder, utan sammanfattar de mål och det arbete som redan finns på plats. Vi tycker att detta är bra. Sverige har redan en ambitiös avfallspolitik, och man bör nu koncentrera sig på att uppfylla de mål som redan finns och genomföra redan beslutade åtgärder.

Vi beklagar att EU:s avfallshierarki inte tydligt prioriterar energiutvinning ur avfall, utan placerar energiutvinning strax före annat "bortskaffande", dvs deponering. Sverige bör inom EU verka för en mer positiv syn på energiproduktion ur avfall.

Vi instämmer inte i den allmänna utgångspunkten att materialåtervinning ur ett livscykelperspektiv alltid är bättre för miljön än förbränning. Tvärtom menar vi att man måste göra en särskild analys av alternativen för biogena material, där energiutvinning i många fall är ett bättre alternativ än "materialåtervinning till varje pris".

Utbyggnad av kapacitet för avfallsförbränning främst i Storbritannien, men även i Polen och de baltiska länderna, kan snabbt ändra förutsättningarna för svensk avfallsimport.

Hanteringen av plast kommer under de närmaste åren att vara en brännande politisk fråga både i EU och i Sverige. En utgångspunkt för diskussionen och analyserna bör vara att plast kan och bör tillverkas av biomassa, inte av fossil råvara.

Staten måste undvika att införa kontraproduktiva styrmedel som försvårar utnyttjandet av avfall för energiproduktion. Elbusspremien hotar att slå ut biogas till bussar, och den föreslagna avfallsskatten kan stoppa användningen av förbränningen av fibrer som inte kan materialåtervinnas, exempelvis i Fiskeby.

EU:s avfallspolitik och synen på energiutvinning

Den nationella avfallsplanen 2018 – 2023 utgör en rapportering inom ramen för EU:s avfallsdirektiv, och kan ses som en sammanfattande beskrivning av den svenska

avfallspolitiken. Den ger en bra bild, som också kan vara värdefull för andra medlemsstater. Sverige bör vara en förebild när det gäller resurshushållning, miljö- och klimatpolitik.

På sidan 23 i planen redovisas EU:s avfallshierarki. Av denna framgår inte tydligt ambitionen att utvinna energi ur avfall. I det gällande direktivet (2008/98/EG) finns visserligen en formulering om "annan återvinning, t ex energiåtervinning" före bortskaffande. Men det saknas en separat artikel i direktivet om energiåtervinning, och slutsatsen är att energiutvinning har låg prioritet.

I den svenska lagstiftningen används också begreppet "återvinna på annat sätt" (än materialåtervinning), men inte heller i vår lagstiftning uttalas tydligt värdet av energiutvinning ur avfall.

EU:s syn på energiutvinning ur avfall går sannolikt tillbaka till den tid då man använde förbränning i första hand för destruktion av avfall, för att först senare också utnyttja energin för elproduktion. Många av EU:s medlemsstater saknar fjärrvärmenät, varför energiutbytet blir lågt i relation till avfallens energiinnehåll då man inte kan ta vara på värmen. Fortfarande används avfallsförbränningen bara för elproduktion i många länder, exempelvis i Storbritannien.

Under de senaste årtiondena har det skett en snabb utveckling av tekniken för att utvinna energi ur avfall, och att göra detta med mycket låg miljöpåverkan. Förutom el och värme via kraftvärme utvecklas teknik för att tillverka drivmedel ur avfall.

Frågan om bioenergins relation till avfallshierarkin är föremål för diskussioner i samband med antagandet av det nya Förnybartdirektivet. Den svenska regeringen och de svenska myndigheterna måste i det sammanhanget värna om möjligheterna att använda biobaserade restprodukter och avfall för produktion av biobränslen utifrån samma villkor som annan materialåtervinning.

Material- kontra energiåtervinning

I planen hävdas (sid 23) att materialåtervinning i ett livscykelperspektiv generellt är bättre för miljön än förbränning (energiåtervinning), genom att mindre nytt material behövs vid tillverkning av produkter. Man hänvisar bland annat till en studie från Nordiska ministerrådet.

Den refererade rapporten visar att det finns stora energi- och klimatvinster med återvinning av metaller som järn/stål och aluminium medan klimatvinsterna med återvinning av glas är måttliga. När det gäller plast finns också stora klimatvinster med återvinning, men det finns också stora variationer mellan olika typer av plast, och mellan olika gjorda studier.

För pappersprodukter är klimatvinsten liten. I en jämförelse mellan ett "återvinningsalternativ" och ett "energiutvinningsalternativ" var vinsten för papper och kartong bara 6 procent till återvinningsens fördel. Man ska då veta att studierna utgår från LCA-beräkningar som ligger några år tillbaka i tiden och att skogsindustrin under senare år kraftigt minskat sin användning av fossila bränslen.

Enligt vår uppfattning bör man för biobaserade produkter ha en annan strategi än för icke-förnybara produkter som metaller. De biobaserade produkterna har ett förnybart energiinnehåll, de förlorar snabbt i kvalitet vid användning, och det finns betydande problem med kontamination. Användning av primär och sekundär råvara är ofta ömsesidigt beroende, och i slutändan kan i stort sett allt biogent material utnyttjas som energi och ersätta fossila bränslen.

Vi menar att dessa principiella och praktiska skillnader mellan förnybara och icke-förnybara material tydligare bör återspeglas i avfallsplanen.

Kapacitet för avfallsförbränning

Planen innehåller i avsnitt 7.2 en beskrivning av den svenska avfallsförbränningen. Man redovisar den stora överkapacitet som finns i relation till den svenska avfallsproduktionen, och den omfattande importen av brännbart avfall. Prognosen är att kapaciteten kommer att byggas ut till 7 miljoner ton 2020, vilket skulle ge ett importbehov på 2,3 miljoner ton avfall.

Sverige importerar avfall bland annat från Storbritannien och Norge. I Storbritannien sker för närvarande en mycket snabb utbyggnad av avfallsförbränning. En aktuell rapport från Eunomia (*Residual Waste Infrastructure Review, juli 2017*) visar att Storbritannien kommer att få balans på marknaden 2019/2020 givet nuvarande handelsströmmar, och ett par år senare om man avbryter sin export av avfall. Svenska avfallsanvändare kan alltså inte räkna med fortsatt import från Storbritannien. Även i andra länder sker en utbyggnad av kapacitet, exempelvis i Polen och Baltikum, samtidigt som deponeringen minskar. På sikt kan Sverige inte räkna med att kunna importera stora volymer avfall till låg kostnad.

Avfall av papper

I stycke 7.4.4 kommenteras Fiskebys återvinning av returfiberbaserad kartong. Vi vill i sammanhanget upplysa om att Fiskebys verksamhet allvarligt hotas av den föreslagna avfallsskatten. Produktionen drivs till stor del med rejekt, pappersfiber uppblandad med plast, som inte kan återvinnas. Om denna förbränning beskattas hotas också ekonomin för återvinningen av förpackningskartong.

Miljöpåverkan av avfall

Man bör i avsnitt 8 framhålla att utsläppen minskat kraftigt trots ökad avfallsförbränning. Det kan ske genom att man också anger utsläppen per kg förbränt material. Man bör också nämna att utsläppen, exempelvis av dioxin, minskade mycket kraftigt också före 1990. När det gäller utsläppen av växthusgaser grundas beräkningen på uppskattningar av det fossila innehållet i avfallet. Som framgår av Sveriges fjärde rapport om utvecklingen av förnybar energi enligt artikel 22 i Förnybartdirektivet (Direktiv 2009/28/EG) som inlämnades före årsskiftet råder det en stor osäkerhet om denna fossilandel och resterande andel förnybart, dvs biogent material (se punkt 12, sid 70 i regeringens rapport till EU-kommissionen). Man gör där ett antagande om 60 procent förnybar andel 2015 och 52 procent andel 2016, och därefter i ett scenario för 2020 åter anta 60 procent förnybart i avfallet. Naturvårdsverket och Energimyndigheten måste analysera denna fråga för att komma fram till en trovärdig och konsistent siffra. Detta har stor betydelse för att kunna beräkna andelen förnybart i den svenska energiförsörjningen och få en riktig bild av växthusgasutsläppen från avfallsförbränningen.

Plastavfall

Frågan om miljöpåverkan från användningen av plast har under den senaste tiden fått förnyad uppmärksamhet både i Sverige och i EU. I Sverige genomförs en statlig utredning och EU har nyligen presenterat en strategi för plast i den cirkulära ekonomin. Vi vill i sammanhanget framhålla betydelsen av att ta vara på energiinnehållet i plast, och vill avråda från att beskatta energiåtervinningen eftersom alternativet, åtminstone på EU-nivå, lika ofta är deponering som materialåtervinning. Under kommande år kan vi vänta att en allt större andel av plasten kommer att tillverkas av biomassa, vilket gör att också plasten i motsvarande grad blir en förnybar energiresurs.

Kontraproduktiva styrmedel

Vi har ovan nämnt avfallsbeskattning som kan motverka återvinning. Ett annat exempel är de styrmedel som motverkar användningen av biogas och andra biodrivmedel. Staten ger idag ett generöst stöd för elbussar. Det leder till att trafikhuvudmän och bussbolag ersätter bussar som drivs med förnybara drivmedel. Det hotar i särskilt hög grad marknaden för biogas, där lokala fordonsflottor, som bussar, är en strategiskt viktig marknad för avsättning av den producerade biogasen. Staten lägger ut stora belopp via Klimatklivet för att få till stånd produktion av biogas, och avfallsplanen innehåller riktlinjer om att öka tillvaratagandet av matavfall för biogasproduktion. Samtidigt undergräver staten marknaden för biogas med riktat stöd till elfordon. Denna konflikt bör tydliggöras i avfallsplanen.

Svenska Bioenergiföreningen

Gustav Melin
VD

Kjell Andersson
Näringspolitisk chef