

Miljödepartementet

Promemoria – Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, Dnr M2019/01776/R

RISE verkar för hållbar tillväxt i Sverige genom att stärka näringslivets konkurrenskraft och förnyelse samt bidra till en innovativ utveckling av samhället. Vi arbetar i samverkan med och på uppdrag av näringsliv, akademi och offentlig sektor för att finna lösningar vårt samhälle behöver. Våra forskare och experter har spetskompetenser inom bland annat biobaserade material, bränslen, förpackningar, sensorsystem, AI, interaktionsdesign, stadsutveckling, byggande, socialt beteende, infrastrukturlösningar, byggmaterial och cirkulära affärsmodeller, vilket är relevant med avseende på föreslagna juridiska förändringar inom avfallsområdet.

Ytterligare relevans utgår från RISE kompetens kring utveckling av standarder och certifieringar inom ledningssystem, produkt- och personcertifiering till hela marknaden för svensk industri.

Sammanfattning

RISE ställer sig allmänt mycket positivt till förändringar i lagstiftningen som driver utvecklingen mot ett mer hållbart och cirkulärt samhälle. Vi saknar dock helhetssyn på produkters livscykel och anser att ansvaret som läggs på "ursprunglig avfallsproducent" varken blir rättvist eller optimalt ur resurshushållning. Ansvaret borde flyttas upp i värdekedjan till de som tillverkar produkter som sätts på marknaden. Det är där som framtidens avfall produceras och således där ansvaret och kostnaden för avfallshanteringen bör hamna, i analogi med "producentansvaret". Avfall uppkommer som en konsekvens av att vi tillverkar (producerar) och använder produkter som när funktionen går förlorad, blir avfall.

Bygg- och rivningsavfall ska ses som två separata avfallsströmmar i och med att förutsättningarna för en mer resurseffektiv hantering skiljer sig väsentligt mellan de två avfallsströmmarna. Vidare anser RISE att gällande byggavfall bör det tydliggöras att även monterings teknik, inte bara materialval, påverkar vilket avfall som uppkommer. Sex olika källsorteringsfraktioner är i underkant, och det är därtill otydligt hur t ex isoleringsmaterial såsom glas- och stenull ska kategoriseras.

RISE vill gärna se en tydligare koppling mellan fastighetsägare och ansvar för avfallskostnader, samt kostnadsberäkningar kring återbruk, återvinning och jungfruligt material i förhållande till miljönytta. Vi föreslår också att allt som ingår i dagens byggnationer/material i möjligaste mån bör redovisas för att underlätta spårbarhet av farliga och/eller kritiska ämnen i framtiden.

Ett förbud mot förbränning och deponering av redan utsorterat material är ett kraftfullt styrmedel och RISE vill uppmärksamma på behovet av tydlighet gällande vem som ansvarar över och ska betala

för hantering av avfall som har för dålig kvalitet för att materialåtervinnas och likaså sådant som inte finns efterfrågan för att återbruka.

Återvinningsmålen för förpackningar föreslår vi ska utgå från behovet av resurshushållning och klimatavtryck, vilket skulle innebära ambitiösare mål för flera förpackningar såsom plast och aluminium.

Specifika kommentarer

Benämning "Kommunalt avfall"

Beskriver nu ansvarsinnehavare för omhändertagande och behandling (istället för, som tidigare, ursprung), vilket är positivt och går också i linje med det internationella uttrycket "Municipal Waste".

Möjligheten till frival för verksamheter

RISE vill uppmärksamma ett eventuellt behov av att villkora frivalet och kräva att alternativet, istället för kommunen, ska vara likvärdigt eller bättre på något vis. Framförallt miljömässigt eller ekonomiskt om det är motsvarande som kommunens hantering. Dvs inte bara smidigare administrativt – för då lär det främst främja större företag och rikstäckande verksamheter, inte enskilda verksamheter i mindre kommuner där marknaden är väldigt begränsad. Med detta förslag tänker RISE att entreprenörernas innovations- och utvecklingsvilja kan främjas för bättre behandling, bättre arbetsmiljö, effektivare insamlingsystem och avfallsreducerande stödarbete för de verksamheter man avtalar med. Något som annars kan hämmas om de sitter i fasta avtal med kommunen.

Event och tillfälliga verksamheter med enbart/delvis "hushållsliknande avfall" som t ex matrester, kan få problem med frivalsrutinen då de oftast drivs av ideella krafter. De kan ha svårt att bevaka datum och kunna ange uppgifter om vilket företag som kommer att stå för avfallshantering nästkommande år.

Källsortering av bygg- och rivningsavfall

Högre krav är generellt mycket positivt. Dock så föreslår RISE att byggavfall respektive rivningsavfall bör skiljas åt i lagtext och målformuleringar. Detta eftersom förutsättningarna för materialåtervinning och återbruk skiljer sig väldigt mycket och högre krav skulle kunna ställas på källsortering av byggavfall jämfört med rivningsavfall. Alternativt så skiljs begreppen/processerna åt men kraven på hålls på samma nivå, för att säkerställa och främja utvecklingen framgent.

Fler krav på vad **kontrollplanen** ska inkludera och **ansvar** läggs på kommunal nivå gällande tillsyn av efterlevnad. RISE anser att det behöver förtydligas att den som ansvarar för inventering, bedömning och klassificering av avfallet i kontrollplanen ska ha kompetens särskilt inom denna del, med anledning av de allvarliga risker för människors hälsa och miljön som kan uppstå om misstag gällande förekomst av särskilt farliga ämnen begås. Eftersom farliga ämnen klassificeras och bedöms enligt grundkraven i CLP-förordningen, gällande riskerna för människors hälsa och miljön, är det bra om detta tydligt framgår och att kompetens inom detta område ska finnas hos den kontrollansvariga, alternativt den som delegerats ansvaret.

Mängd avfall som uppkommer vid bygg- och rivningsarbeten kommer också behöva bestämmas, eftersom det kommer krav på detta i de nya EU-riktlinjerna för "Pre-demolition audit" inför rivning av byggnader.

Gällande byggavfall så kan det tydliggöras att inte bara **materialval** påverkar vilket avfall som uppkommer, utan även **tekniker** vid montering av byggmaterial till byggdelar och byggnader påverkar i hög grad hur framtida demontering/rivning kan göras. Stora mängder farligt avfall har genom åren uppkommit för att man sammanfogat och limmat byggnadsmaterial på ett sätt som omöjliggör demontering för återbruk. Detta är viktigt, precis som materialens innehåll av kemiska ämnen, resursutnyttjande, marknadsvärde, transport och avstånd, som påverkar cirkulära flöden inom bygg- och rivningsbranschen. RISE föreslår att krav lyfts fram om att detta ska beaktas redan från byggprocessen för att få en mer cirkulär process och färre avfall kring framtidens byggnader.

Sortering i sex olika fraktioner innebär att olika material fortfarande kommer att blandas och därmed försvåra återvinning, t ex gällande "mineralavfall". Keramiska material som klinker, kakel, porslin har helt andra egenskaper än betong, puts, spackel samt mineralullsisolering med glas- och stenråvara. Mineralull har dessutom en viss halt organiskt material (strax under 5 viktprocent) som bindemedel och dammbindare, varvid detta material/avfall borde lyftas ut separat från övriga mineraliska material på ett tydligt sätt.

Mineralull (glas- och stenu) nämns ej i någon fraktion. Ska det ena räknas som glas, eller förväntas båda materialen att klassas och sorteras som inert?

Det bör bli tydligt att fastighetsägaren har ansvaret för rivningsavfallet gällande **kostnaderna** pga att man äger byggnaden som ger upphov till avfallet. Idag väljs ofta deponi för t ex gips – trots god utsortering och kvalitet på insamlat material. Det behöver bli tydligt vem som ska betala och VAD som är "oskäligen kostnad".

Alternativen speglar inte alltid de egentliga kostnaderna. Rivningskalkyler baseras nästan alltid på mängden betong/tegel där det accepteras att betong kostar mycket pengar att riva och bli av med, i brist på alternativa sätt idag. Betongen materialåtervinns oftast genom downcycling till fyllnadsmassor och transporter utgör en stor kostnad pga hög vikt. När det gäller gips, planglas, mineralull etc, så är avståndet till återvinningsanläggning en lika stor faktor som vikten är. I andra fall är det något annat som gör avfallshanteringen mer kostsam. Poängen är att den faktiska kostnaden för avfallshanteringen inte bör få domineras av ett betydligt sämre alternativs låga kostnad. Bedömning av kostnadens rimlighet bör inkludera parametrar som pris, klimatpåverkan, miljönytta, hälsoaspekter, social hållbarhet etc. Hur sätter man t ex en prislapp på vad det kostar att ha material/resurser liggandes på en deponi jämfört med att fortsätta ta jungfrulig sand/träd/malm etc?

Aktörer vill gärna få in byggmaterial med högre andel återvunnen råvara, men då måste de kunna få in det i varje enskild budget. Om avfallskostnad ger större resonans så ökar möjligheten till att budgetera annorlunda redan i byggplaneskedet.

Bra att man ska nämna **farliga ämnen** man bygger in, men det riskerar ändå att begränsa möjligheten till återbruk eftersom det som idag byggs in och är ok kan visa sig vara skadligt i framtiden. RISE föreslår att allt som ingår i möjligaste mån bör redovisas för att underlätta spårbarhet i framtiden. Med långa cykler så krävs att vi nu tänker rätt vid tillverkning.

Förbud mot förbränning och deponering av separat insamlat avfall för återanvändning eller materialåtervinning

Vi ställer oss frågan vad som händer när avfallet har för dålig kvalitet för att materialåtervinnas. Vem har ansvaret och ska ta kostnaden för att upparbeta materialet till en tillräckligt bra kvalitet? Detta

eftersom vi med ser en risk med förslaget att mängden avfall till materialåtervinning med en sämre kvalitet kommer att öka. Detta riskerar i sin tur att påverka kvalitén och därmed avsättningsmöjligheterna för den sekundära råvaran.

Vad förväntas ske med uttjänta produkter som samlats in för återbruk för vilka det saknas efterfrågan? Eftersom man inte nämnvärt har påverkat avfallets sammansättning kan man inte ses som en avfallsproducent. Därmed får man enligt förslaget inte skicka dessa till förbränning eller deponering.

När i processen får möjligheten till ”undantag då det är miljömässigt eller ekonomiskt motiverat” avgöras? Innan och/eller efter utsortering och insamling?

Uppstramningen gällande bygg- och rivningsavfall bör även kopplas till detta, så att det tydligt framgår att krav finns på inventering och sortering för återanvändning och materialåtervinning vid bygg- och rivningsarbeten, så att avfallsfraktionerna som uppstår kan hålla relativt hög kvalitet.

Information om avfall som kan förberedas för återanvändning

Dagens avfallsentreprenörer har generellt inte så stor kunskap om **återbruk**, som är en helt annan typ av verksamhet och marknad än den traditionella avfallshanteringen. När avfallsentreprenören får tillgång till avfallet ligger det normalt redan i ett kärl eller container med annat avfall, varav stor del troligen inte är möjligt att återbruka. Det är då sannolikt svårt att med rimliga insatser avgöra vad som är möjligt att återbruka.

En god kännedom om återbruksmarknaden krävs också för att kunna avgöra om det finns en efterfrågan på avfallet/produkterna. RISE anser att större ansvar ska läggas på avfallslämnaren/-producenten istället för på avfallshanteraren.

Önskvärt vore en **nationell digital lösning** för att underlätta för avfallsproducenterna, insamlarna och möjliga företag som vill återbruka.

Reviderade mål för materialåtervinning av förpackningar

Bra med återvinningsmål i stället för insamlingsmål, men RISE uppfattar återvinningsmålen som att de är satta utifrån dagens utfall, snarare än vad som är bäst för en effektiv resurshushållning och klimatet. Till exempel målet för plastförpackningar (50 %), jämfört med målet för pappersförpackningar/kartong (85 %) och aluminiumförpackningar (50-60 %) jämfört med järnförpackningar (70-80 %). RISE noterar också att målet för glas är satt till 90 %, vilket redan är passerat enligt statistik från Förpacknings- och Tidningsinsamlingen (se bild).

RISE anser att ett lämpligt tillägg vore att kräva att förpackningsproducenterna ska premiera tillverkning med sekundär råvara, för att skapa efterfrågan på återvunnet material.

ÅTERVINNINGSTATISTIK

Statistiken visar mängden material materialåtervunnets delat med mängden förpackningar och tidningar som satts på marknaden av producenter anslutna till FTI.

Materialåtervinning innebär här att det insamlade materialet antingen behandlas och blir till nya produkter eller energiutvinns.

Allt material vi får in via våra återvinningsstationer och fastighetsnära insamling sänds till olika återvinningsanläggningar för att sorteras och behandlas för att bli till nytt material alternativt energiutvinns.

Återvinningsstatistiken/återvinningsgraden för förpackningar räknas fram av Naturvårdsverket som rapporterar det vidare till oss, när det gäller tidningar får vi underlag från Pressretur.

Återvinningsstatistiken erhålls genom att mängden återvunnet material delas med mängden material som nått konsumenterna. Resultatet finns tillgängligt under tredje kvartalet kommande år.

< Äldre

2018

Öppna i Excel

Material	Materialåtervunnet
Glas	93,00 %
Kartong	80,17 %
Metall	81,65 %
Plast	42,17 %
Tidningar	91,11 %

Bild: Urklipp från ftiab.se med senaste statistiken, återvinningsgrad för förpackningar (2018).

Rörande skyldigheter för producenter av förpackningar, kataloger, direktreklam etc. borde ett större krav kunna ställas på dessa vad gäller avfallsminimering genom att utnyttja digitaliseringen och dess möjligheter i en större omfattning.

För flera förtydliganden av hanteringskoder, t ex "R3 materialåtervinning av organiska ämnen som inte används som lösningsmedel" och "R4 Materialåtervinning av metaller eller metallföreningar" omfattas "förberedelse för återanvändning". RISE ställer sig frågande till varför förberedelse till återanvändning och materialåtervinning ingår i samma hanteringskoder när det är två olika typer av hanteringar.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till projektledare Carl Jensen, carl.jensen@ri.se.

Vänligen

Hans Holmberg, Vice President, RISE Research Institutes of Sweden