

Vattenfall AB

Staff Function Communications
Public & Regulatory Affairs Sweden
169 92 Stockholm

Klimat- och näringslivsdepartementet

kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.cks@regeringskansliet.se

Datum:
2025-02-14

Kontakt: Cecilia Tärnström
E-mail: Cecilia.tarnstrom@vattenfall.com

Telefon: 070 539 59 11

Diarienummer: KN2024/02249

Remissvar avseende promemorian ”Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi”

Vattenfall är ett ledande energiföretag på den europeiska marknaden som i mer än 100 år elektrifierat industrier, levererat energi till människors hem och moderniserat vårt sätt att leva genom innovation och samarbete. Vi arbetar för en framtid där det är möjligt för alla att leva fossilfritt och vi ser bortom vår egen bransch för att ta reda på var vi verkligen kan göra skillnad. Tillsammans med våra samarbetspartner tar vi på oss ansvaret för att hitta nya och hållbara sätt att elektrifiera transporter, industri och uppvärmning. Vattenfall är helägt av svenska staten.

Vattenfall tackar för möjligheten att få lämna synpunkter. Särskilt fossil plast är ett problem i dagens avfallsbehandling.

Summering

- För att öka materialåtervinningen behövs åtgärder tidigt i kedjan; t ex produktkrav, ekodesign samt kvotplikt på användning av återvunnen råvara.
- Några av promemorians förslag riktar in sig på ökade krav eller ansvarsuppgifter hos avfallsförbränningsaktören. Notera att det redan idag är svårt att via mottagningsavgifter styra mot att ”förorenaren betalar”. Avfallsförbränningsaktören kan inte påverka upphandlingskriterier för avfallsbehandling, och kraven bör därför ställas tidigare i kedjan, exempelvis mot den aktör som upphandlar avfallsbehandling, så att endast det material som inte ska materialåtervinnas behandlas genom avfallsförbränning.
- Promemorian föreslår eftersortering av avfall för att öka materialåtervinningen, men det är inte tydligt för Vattenfall vilken aktör kravet riktas mot. Ansvariga för förbränning är inte alltid desamma som för insamling och sortering, vilket gör det svårt för vissa aktörer att ställa krav på avfallshanteringen i tidigare led.
- En förutsättning för att öka materialåtervinningen är att skapa en stark materialåtervinningsindustri, och Vattenfall välkomnar att utredningen ”Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi” lyfter frågan.

- Det är minst lika viktigt att stärka uppföljning av befintliga krav på sortering och återvinning som att införa nya.
- Det finns plast som inte bör recirkulera i samhället. Här behövs styrmedel för att hantera återstående fossila utsläpp, t ex genom att främja att denna kolatomerna återvinns genom koldioxidavskiljning (CCU).

Bakgrund

Fjärrvärmens möter Sveriges stora uppvärmningsbehov genom att nyttja restprodukter

Sverige har ett stort uppvärmningsbehov, ca 80 TWh. Fjärrvärme svarar för ca 60% av svensk uppvärmning och för ca 90% i flerbostadshus. Fjärrvärmens produceras huvudsakligen genom att nyttja restprodukter från andra branscher; hälften baseras på träbaserade restprodukter och en femtedel genom energiåtervinning vid avfallsförbränning. Den är i princip fossilfri med undantag för det fossila innehållet i avfallet. Dessutom avlastar fjärrvärmens samhällets behov av el och eftersom fjärrvärmens produceras nära användarna minskar också behovet av elnät.

Även om avfallsförbränning med energiåtervinning erbjuder möjligheten att generera intäkter både från avfallsbehandling och försäljning av värme, står affären under stor press: avfallsförbränningsaktören verkar som en tjänsteleverantör på en europeisk marknad, där villkoren vanligen dikteras av offentliga upphandlingar. Dessutom är det svårt att överföra de ökande kostnaderna för utsläppsrätter på avfallslämnaren, då avfallsförbränningsanläggningar i flertalet andra länder inte ingår i EUs system för utsläppsrätter (ETS).

Detaljerade synpunkter

Styrmedel behövs tidigare i avfallskedjan för öka materialåtervinningen

Vattenfall förordar i första hand effektiva styrmedel tidigare i avfallskedjan för att minska andelen plast och andra fossila material i samhället. Med rätt incitament finns möjlighet att minska andelen jungfrulig fossil råvara i produkter samt att styra till större återvinning och på så sätt minska den fossila delen i avfall som går till energiåtervinning. Ett viktigt sådant incitament är att de fossila utsläppen belastar den aktör som har rådighet att påverka utsläppen enligt "polluter pays principle". Tidig utsortering ökar också möjligheten till bättre kvalitet på det material som ska återvinnas.

Vattenfall saknar överlag förslag på styrmedel och reglering i promemorian som tydligare prioriterar de översta stegen i avfallshierarkin; förebyggande av avfall och främjande av återanvändning. För att minska mängden plast och underlätta materialåtervinning behövs t ex breddat producentansvar för plast, tydliggjorda krav på produktdesign, införande av pant på plastprodukter och införande av kvotplikt för att öka efterfrågan på recirkulerad plast. Sverige behöver verka för gemensamma internationella ramverk, då plast är en global insatsvara.

Regeringen bör tillsätta en utredning för att utforma och införa kvotplikt för att öka avsättningen för recirkulerad plast. Kvotplikt bör införas senast 2030, i linje med EUs beslut om att införa kvotplikt på plast i förpackningar. Dessutom bör utredningen föreslå hur producentavgift kan användas för utveckla avfallsbehandling; både för ökad återvinning av material samt för att avskilja ämnen som inte ska recirkuleras (t ex eftersorteringsanläggning, kemisk återvinning, eller koldioxidavskiljning för plast som inte bör recirkuleras eller tills att återvinningsprocesser är på plats).

Lika viktigt som nya krav är uppföljning av efterlevnaden av redan gällande krav avseende utsortering och materialåtervinning. I Sverige behövs bättre tillsyn av att även verksamhetsförpackningar sorteras ut för att möjliggöra återvinning av dessa.

Förslaget (*avsnitt 8.10 s. 142*) om att mer förpackningsavfall från restavfall ska materialåtervinnas är otydligt, framförallt kring ansvar och finansiering. Vattenfall anser att de som sorterar ut förpackningsavfall ska ersättas av producenterna, eftersom det möjliggör mer materialåtervinning. Dessutom vill Vattenfall betona att aktörer som ansvarar för avfallsförbränning inte alltid är samma som de som ansvarar för insamling och sortering, det är oftast kommunernas ansvar. Därmed har inte alla aktörer möjlighet att bedriva eftersortering. Det innebär också att det inte är den aktör som förbränner avfallet som ställer krav på hur avfallet ska behandlas, utan detta görs av den kommun eller verksamhet som äger ansvaret för avfallet och behöver göra sig av med det. Eftersom förbränningsanläggningen är en annan aktör, kan denna bara uppfylla de krav som ställs i upphandlingen.

Promemorian föreslår att den som samlar in avfall ska dokumentera och lämna information om avfallet till förbränningsanläggningen vid överlämning. Vattenfall anser att förslaget bör kompletteras med att avfallslämnaren åläggs att ange fossilt innehåll, för att på så sätt öka incitament att sortera ut plastförpackningar. Vattenfall kontrollerar idag mottaget avfall både genom stickprov och plockanalyser, och förslaget om dokumentationskrav behöver kompletteras med en reglerad rimlighetsavvägning; vad ska kontrolleras, frekvens etc då de utökade kontrollerna driver kostnader och därmed mottagningsavgifter betydligt.

Skapa förutsättningar för en svensk materialåtervinningsindustri

Vattenfall välkomnar syftet med denna promemoria: allt avfall ska hanteras enligt avfallstrappan och avfall som går till förbränning ska endast vara sådant som inte kan eller bör materialåtervinnas, då det bästa för klimatet och miljön är att ta tillvara på och återanvända våra resurser så långt som möjligt.

Utredningen "Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi" (SOU 2024:67) pekar på behovet att främja en återvinningsindustri i Sverige och att materialåtervinning behöver bli mer ekonomiskt attraktiv, vilket Vattenfalls instämmer i. Teknisk utveckling behövs för att fler material ska kunna materialåtervinnas och för att materialkvaliteten ska kunna bevaras vid materialåtervinning. Sverige är ett innovativt industriland och bör ha goda möjligheter att bli ledande inom denna nya råvaruindustri. För att skapa förutsättningar för denna industri behövs styrmedel tidigare i avfallskedjan och dessutom bör återvinningsindustrin ha samma villkor som övrig, exempelvis en lägre energiskatten på el.

Värmekunder väljer alltmer bort fjärrvärme med avfallsförbränning

Avfallsförbränning är i första hand en avfallsbehandlingstjänst, även om energin återvinns till ett fjärrvärmenät. Avfallets plastinnehåll påverkar fjärrvärmeaffären negativt, eftersom det är svårt att fullt ut få kostnadstäckning för det fossila utsläppet. Dessutom belastas enbart fjärrvärmekunderna med emissionerna från avfallsförbränningen, vilket idag driver kunder med högt ställda klimatmål att välja alternativ uppvärmningskälla i de fjärrvärmenät där avfallsförbränning finns. I förlängningen riskerar det att minska avsättningen för energiåtervinningen vid avfallsförbränning. Avfallslämnaren däremot belastas inte med utsläpp från avfallsförbränningen i sina klimatbokslut, vilket minskar deras incitament att sortera ut fossila fraktioner i tidigare led.

Styrmedel behövs för att adressera fossilt avfall som inte bör recirkulera i samhället

Det finns plast som inte bör recirkuleras i samhället, t ex plast innehållande ämnen som ska fasa ut. För denna plast kan avfallsförbränning vara en bättre avfallsbehandlingsmetod än materialåtervinning. Förutom kvittblivning av oönskade ämnen skulle avfallsförbränning kunna bidra till att fossilt kol avlägsnas genom koldioxidavskiljning (Carbon Capture and Storage, CCS samt Carbon Capture and Usage, CCU). Genom CCU möjliggörs cirkularitet av kolatomen. Energimyndigheten lämnar flera bra förslag i utredningen "Styrmedel för CCUS (ER2023:26)", framför allt att tidigt utreda plastansvar som kan finansiera CCU och CCS.

Inom EU behöver Sverige verka för att ge återvunna kolatomer en tydligare plats i avfallspolitiken; t ex att återvunna kolatomer från avfallsförbränning premieras före jungfruliga fossila kolatomer samt att möjliggöra allokering/massbalansering vid rökgaser som innehåller både biogen och fossil koldioxid.

Andra förslag för att öka materialåtervinning

Svensk författning gör det svårt att nyttja slaggrus och flygaska i byggkonstruktioner. Här bör Sverige inspireras av hur Danmark och Nederländerna tagit fram tydliga vägledningar.

Harmonisera regelverket för avfallsbehandling i EU ETS

Avslutningsvis vill Vattenfall understryka vikten av harmoniserade regelverk inom EU. För även om andelen plast som materialåtervinns ökar, bedömer Vattenfall att plast i avfall kommer att vara ett långvarigt problem. Sverige har som ett av tre länder valt att inkludera avfallsförbränningsanläggningar i EUs utsläppshandelssystem ETS. För övriga länder analyseras möjligheten att dessa inkluderas senast 31 dec 2030. Enhetliga regler för avfallsförbränningsanläggningar är avgörande för att skapa lika villkor på den inre marknaden. Vattenfall uppmanar EU-kommissionen att undersöka om ETS2 kan vara mer lämpligt för avfallsförbränningsanläggningar än ETS1, eftersom ägare av avfallsförbränningsanläggningar inte kan påverka andelen fossilbaserad plast i avfallet och att incitament för utsortering av fossila fraktioner i avfallet då ökar ytterligare.

Med vänlig hälsning

Vattenfall AB



Anja Alemdar
Chef Public & Regulatory Affairs Sweden