

Ragn-Sells yttrande av KN2023/03699 Remiss av EU-kommissionens förslag på revidering av Avfallsdirektivet (2008/98/EG)

Ragn-Sells är ett av Sveriges främsta kompetensföretag inom återvinning och miljö. Vi är en del av Ragn-Sellskoncernen och finns även i Norge, Danmark och Estland. Vi erbjuder nyskapande och effektiva lösningar för att minimera, ta hand om och omvandla avfall till resurser.

Ragn-Sells har fått möjlighet att lämna synpunkter på EU-kommissionens förslag på revidering av Avfallsdirektivet (2008/98/EG) vilket vi gör nedan. Ragn-Sells ställer sig också bakom det remissyttrande som Återvinningsindustrierna skickat in.

Sammanfattande synpunkter

Om vi menar allvar med att skapa ett hållbart samhälle måste vi använda de råvaror vi redan har producerat, om och om igen.

Enligt FN står människans brytning och omvandling av råvaror för 50 procent av klimatutsläppen, 90 procent av hotet mot biologisk mångfald och 90 procent av hotet mot tillgång till vatten. Att gå över till en cirkulär ekonomi är avgörande för världens möjligheter att motverka klimatförändringar, utarmning av jordens resurser och risken att vi överträder de planetära gränserna. Men dagens syn på avfall står i vägen för en sådan övergång.

Ragn-Sells har identifierat ett antal viktiga förändringar i hur synen på avfall måste förändras för att påskynda den cirkulära omställningen.

- Ett cirkulärt samhälle förutsätter *en helt ny syn på avfall*, som innebär att avfall behandlas som en källa till hållbara råvaror. Detta kräver mycket genomgripande reformer av lagar, skatter och annan reglering.
- Att generellt minska mängden avfall i samhället leder inte mot en cirkulär ekonomi. Det viktiga är att *långsiktigt minska det ohållbara uttaget av allt mer utspädda naturresurser*.
- Den så kallade avfallshierarkin, som styr i stort sett all lagstiftning och reglering kring avfall, adresserar inte rätt problem och *motverkar därmed storskaliga cirkulära flöden*.
- Avfallshierarkin måste överges och ersättas med *en grundläggande strategi för hållbar råvaruförsörjning* som utgör utgångspunkten för all lagstiftning och reglering.
- All *produktion av råvaror måste ges samma förutsättningar*, oavsett om ursprunget är avfall eller jungfrulig framställning.
- Vi behöver en *helt ny definition av avfall*, som medger att fler material än i dag kan användas som råvarukälla.

- Jungfruliga råvaror bär inte fullt ut *kostnaderna för sin utvinning och sina emissioner*, vilket gynnar dem i konkurrens med återvunna råvaror. Denna skevhet måste rättas till.
- Den lagliga och lönsamma användningen av potentiellt skadliga ämnen i varor stoppar många potentiella kretslopp. *Förorenaren, den som tjänar på att föra in skadliga ämnen i systemet, måste betala* för att de tas ut igen.

Remiss av EU-kommissionens förslag på revidering av Avfallsdirektivet (2008/98/EG)

Ragn-Sells välkomnar kommissionens initiativ till en översyn av ramdirektivet om avfall och regeringens framtagande av synpunkter. Det är nödvändigt att minska mängden mat och textilier som slängs, samt att begränsa utsläppen av växthusgaser som genereras vid produktionen av dessa produkter. Även om den aktuella revideringen är ett positivt bidrag till förnyelsen av regelverket anser Ragn-Sells att omfattningen är för begränsad.

Ett ensidigt fokus på att minska avfall är inte lösningen om Europa menar allvar med omställningen från en linjär till en cirkulär ekonomi. Därför behövs en bredare översyn av ramdirektivet om avfall, vilket inkluderar ett nytt synsätt på avfall. Ragn-Sells har därför i denna remiss valt att fokusera på att beskriva den breda ansats som behövs.

För att möjliggöra en cirkulär ekonomi måste avfall behandlas som en värdefull källa till hållbara resurser. Vi anser att en sådan granskning bör omfatta följande tre huvudpunkter:

1. **Överge avfallshierarkin och ersätt den med en princip som bygger på samhällets behov av råvaror.** Låt sedan den nya principen vägleda en total översyn av alla relevanta styrmedel.
2. **Överge skadliga särregleringar av avfall.** Se till att samma krav och marknadsvillkor gäller för all utvinning av råvaror, oavsett källa, och gör det möjligt att lagra avfall för framtida utvinning.
3. **Stimulera efterfrågan på återvunnet material.** Gör det lönsamt för företag att använda återvunnet material.

Avfallshierarkin – ett hinder för en cirkulär ekonomi

Sedan 1970-talet styrs all reglering kring avfall i utvecklade länder av den så kallade avfallshierarkin. Hierarkin ligger till grund för lagar, skatter, tillståndsgivning och så gott som alla andra styrmedel som på något sätt rör avfall.

Avfallshierarkin, eller avfallstrappan, föreskriver att samhället i första hand ska undvika att avfall uppstår. Därefter ska vi återbruka sådant som tjänat ut, därefter i fallande prioriteringsordning materialåtervinna, energiåtervinna och i sista hand deponera avfall. Avfallshierarkin utgår från en föråldrad syn på avfall. Den kan ses som ett försök att motverka negativa konsekvenser av den linjära ekonomin.

I en allt mer cirkulär ekonomi hämtas dock råvaror i allt högre grad från sådant som i dag kallas avfall. Att minska mängden avfall är därför inte ett självändamål. Faktum är att på lång sikt kommer avfall att vara vår enda råvarukälla. Det centrala är att långsiktigt minska uttaget och omvandlingen av allt mer utspädda resurser som uttag av jungfruliga råvaror innebär.

Varje år används omkring 100 miljarder ton råmaterial i världen. På bara fem år har uttaget av jungfruliga råvaror stigit med 10 miljarder ton. Sedan millennieskiftet har det ökat med 70 procent och sedan 1970 har det trefaldigats. Detta har förödande konsekvenser. I takt med att traditionella råvarukällor blir alltmer utarmade krävs allt mer energi för att utvinna samma mängd färdig råvara, samtidigt som landanvändningen och mängden föroreningar från brytningen ökar.

Växthusgaserna från global avfallshantering uppskattas idag till 3-5 procent av de totala utsläppen av växthusgaser. Avfallshierarkin tar inte hänsyn till de resurser som kan utvinnas ur avfall, vilket leder till att en stor del av resurserna går förlorade. Med avfallshierarkin som ett lagstiftande och vägledande verktyg är endast 8,6 miljarder ton av de cirka 100 miljarder ton material som kommer in i den globala ekonomin återvunnet material. Om målet kvarstår att avfallsflödena ska vara så små som möjligt måste världen fortsätta att bryta råvaror från jordskorpan för att producera produkter och livsmedel.

Dagens avfallshierarki adresserar alltså inte rätt problem. Den motverkar storskaliga cirkulära flöden genom att styra samhällets aktörer att fokusera på fel saker och om vi fortsätter använda hierarkin som ett vägledande verktyg för all lagstiftning kommer den linjära ekonomin att bestå.

För att en cirkulär ekonomi ska bli möjlig behöver vi ersätta avfallshierarkin med en ny styrande princip. I stället för att minimera mängden avfall måste det övergripande målet vara att minska det ohållbara uttaget av jungfruliga naturresurser genom att använda råvaror många gånger.

Om en sådan resursfokuserad princip ligger till grund för alla lagar, skatter och andra styrmedel kan samhället över tid säkra en hållbar råvaruförsörjning. Då kan de råvaror vi redan förfogar över användas effektivt med hänsyn tagen till hälsa, miljö och klimat. Om avfallshierarkin tillåts fortsätta råda kommer vi även i framtiden att premiера ineffektiva "återvinningslösningar", omöjliggöra storskalig utvinning av råvaror ur avfallsflöden och bryta de material människan behöver ur jorden.

Överge den skadliga särregleringen av avfall

Eftersom avfall traditionellt har setts som ett problem behandlar samhället avfall som något som ska avlägsnas, till ett så lågt pris som möjligt. Det har lett till att avfallslagstiftning är ett helt eget område.

Lagstiftningens mål är dels renhållning, dels att förebygga skador från själva avfallshanteringen – inte att tillgodose samhällets behov av råvaror på ett säkert sätt. Även i det perspektivet upplevs det logiskt att försöka minska mängden avfall så mycket som möjligt: Avfall är ett problem, och ju mindre ett problem är, desto bättre. För avfall som uppstår till följd av ineffektiva processer (spill) är det också rimligt att minska mängden avfall för att öka effektiviteten, men långt ifrån allt avfall beror på dåligt optimerade processer. Sammantaget innebär detta att samhället har byggt in kraftfulla mekanismer som bromsar övergången till en cirkulär ekonomi:

- Utvinning av råvaror, oavsett källa, förutsätter storskalighet för att bli lönsam. När källan är ett avfall gäller särskild lagstiftning, ett lapptäcke av regelverk och skatter som är designade för att minska mängden avfall. Detta gör det mycket svårt att nå tillräcklig skala.
- Många avfallsflöden skulle kunna användas som insatsvara i industrin. Men användaren har sällan tillstånd att använda avfall, eftersom det hanteras genom särskilda regler. Detta

har också lett till att många industristandarder inte medger att avfall används som råvara, vilket hindrar att kretslopp uppstår. Ett exempel är foderfosfater, som för närvarande inte kan framställas från ett avfallsbaserat råmaterial oavsett kvalitet på slutprodukten. Avsaknaden av EU-omfattande kriterier för många avfallskategorier förbjuder därutöver användningen av avfallsbaserad råvara i befintliga produktionsanläggningar i EU. Detta skapar ett komplicerat ramverk av lagstiftning som också sätter olika regler för produkter som härrör från avfall och andra produkter, trots att riskerna för marken är desamma. Nuvarande lagstiftning förhindrar därför användningen av fosfor som kommer från avfall, trots att den är renare och av högre kvalitet än den utvunna fosfor som används idag.

- Särregleringen och avfallstrappans strävan efter mindre avfall har gjort det omöjligt att lagra avfall på samma sätt som andra råmaterial, på grund av såväl förbud som beskattning. Även detta gör det svårt att uppnå storskalighet. Inte heller går det att lagra stora mängder avfall i väntan på att nya metoder eller bättre marknadsförutsättningar, exempelvis till följd av de sjunkande halterna i jungfruliga fyndigheter, gör det möjligt att utvinna råvaror ur avfallet.
- Särregleringen gör det ofta svårt, dyrt eller olagligt att flytta avfall, till skillnad från jungfruliga resurser. Detta gäller särskilt import och export över landgränser, där nationella regelverk kolliderar. Det tvingar länder att försöka skapa kretslopp på egen hand, vilket är mindre effektivt eftersom såväl skalan som tillgången på teknik och kompetens begränsas.

Stimulera efterfrågan på återvunnet material

Många av de råvaror som Europa behöver finns i vårt avfall. Dagens förlegade syn på avfall förhindrar dock utvinning av råvaror ur avfallet och minskar därmed Europas självförsörjning.

Återvunnet material är bara konkurrenskraftigt i tider då råvarupriserna är höga eller extremt höga, annars inte. En process med effektiv avgiftning som hanterar ett komplext råmaterial såsom avfall är ofta dyrare än linjär bearbetning av ett mindre komplext jungfruligt råmaterial i den linjära ekonomin. Utan lagkrav saknas det incitament för producenter att använda dyrare sekundärt råmaterial.

Endast med ett nytt förhållningssätt till avfall, där avfall fullt ut ses som en källa till hållbara råvaror, kan vi ta itu med båda problemen samtidigt.

Europa och resten av världen måste sluta kretsloppen av kritiska råvaror som behövs för de gröna och digitala övergångarna, såväl som livsmedelssektorerna. Genom att sluta kretsloppen kan vi bidra till ett mer motståndskraftigt jordbruk och en säkrare tillgång på mat och biomaterial och minska utvinningen av jungfruliga ändliga resurser.

Det finns många anledningar till att återvinna material har svårt att konkurrera med jungfruliga, vilket leder till att de önskade kretsloppen inte uppstår. Men den mekanism som rent praktiskt verkar i de jungfruliga materialens favör är densamma: Den felaktiga prissättningen på råvaror och emissioner.

Jungfruliga råvaror bär inte fullt ut de kostnader de ger upphov till genom sin utvinning och vidare hantering. Det kostar helt enkelt inte råvaruproducenter någonting att fortsätta skaffa fram nya material, trots att verksamheten står för hälften av världens klimatutsläpp. Inte heller

stiger priset i takt med att vi närmar oss slutet på jordens lättåtkomliga resurser. Än mindre reflekterar råvarans pris påverkan som är svårare att mäta, som lokala föroreningar och minskad biologisk mångfald.

Marknader och industri har vant sig vid den prissättningen och optimerat alla processer för att vara lönsamma under rådande förhållanden. Detta utgör ett oerhört effektivt hinder mot övergången till en cirkulär ekonomi. Att en produkts faktiska pris inte reflekteras i marknadspriset innebär ju att tillverkare tjänar på att medverka till den skadliga men ökande brytningen av jungfruliga råvaror, i stället för till cirkularitet. Därför är det också mycket svårt att åstadkomma en förändring utan att införa kraftfulla korrigerande mekanismer.

I ett cirkulärt system är traditionella avfallsaktörer råvaruproducenter, med avfall som råvarukälla i stället för gruvor, jordskorpan, haven eller skogen. Då behöver råvaror och emissioner vara prissatta på ett sätt som bättre än i dag speglar de faktiska kostnaderna och råvarans relativa knapphet.

Detta styr mot cirkulation och bort från slöseri på ett mer effektivt sätt än om det drivs med lagstiftning, eftersom det är lönsamt att hushålla med värdefulla resurser och designa produkter som är avsedda att återvinnas. Först då närmar vi oss det verkliga målet: Att minska uttaget av jungfruliga råvaror.

Väderholmens gård, Sollentuna
2023-10-30



Susanna Lind, chef samhällskontakter Sverige, Ragn-Sells



Pär Larshans, Hållbarhetschef Ragn-Sells