

SVEBIO
Svenska Bioenergiföreningen
/Kjell Andersson

2016-02-19

REMISSYTTRANDE

M2015/04155/Mm

Till
Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande över Europeiska kommissionens förslag COM(2015)614/2 till meddelande om cirkulär ekonomi

Svebio, Svenska Bioenergiföreningen, har inte fått ovanstående handling på remiss, men vill ändå lämna svar. Vi är förvånade över att regeringen inte skickat ut ärendet på remiss till energiföretagen och till bioenergibranschen. Frågan om cascading har under de senaste åren allt oftare dykt upp i debatten i EU, med allt starkare krav på reglering av råvaruflöden. Frågan berör i högsta grad bioenergibranschen. Även frågor rörande avvägning mellan biologisk behandling och energiåtervinning är av stor betydelse för vår bransch, liksom synen på förbränning generellt.

Svebio organiserar cirka 300 företag verksamma i hela bioenergikedjan, från producenter av biomassa och biobränslen till slutanvändare.

Svebios uppfattning i sammandrag

. Principen om cirkulär ekonomi är riktig och initiativet från EU-kommissionen är lovvärt. Råvaror och material ska så långt som möjligt recirkuleras i samhället för att minska råvaruuttag och miljöbelastning. Men det finns ekonomiska och miljömässiga restriktioner, som inte alltid synliggörs.

. Det är skillnad på ändliga resurser och förnybara, och detta måste tydliggöras i regelverken. Bland de ändliga resurserna finns dels sådana som förstörs vid användningen, som fossila bränslen, eller som sprids ut på ett sådant sätt att de inte kan återvinnas, dels sådana som kan återvinnas om och om igen, t ex metaller som kan smältas till ren form. Förnybara material, biomaterial, produceras kontinuerligt. Åkrar och skogar är inte som gruvor och täkter, där materialet tar slut, utan produktionsresurser som utnyttjar solenergi, vatten och näringsämnen för att uthålligt tillföra material till samhället.

. Man måste också skilja på resurser som kan användas för att lösa klimatproblemen och sådana som belastar klimatet. Det är anmärkningsvärt att förslagen och handlingsplanen inte berör klimatfrågan och avfallens potential att användas som en strategisk resurs för att ersätta fossila bränslen och minska klimatpåverkan.

. Mot den här bakgrunden måste man analysera vad som menas med "cirkulär ekonomi" i relation till "bioekonomi". Vi saknar en sådan analys i EU-kommissionens dokument.

. Kommissionens dokument har i alltför liten grad berört frågor kring energiutvinning ur avfall. När man skriver om förbränning, framställs det som jämförbart med deponering. Vi menar att förbränning med energiutvinning är ett bra sätt att ta hand om avfall. En stor del av avfallet är av biogent ursprung (cirka 60 procent) och kan jämföras med annan biomassa. Mycket av avfallet är kontaminerat med ämnen som inte bör recirkuleras, men som kan tas om hand i rökgasrening och genom en miljöriktig användning av avfallsaskan.

. Avvägningen mellan biologisk behandling och förbränning är inte självklar. Vid kompostering förloras en stor del av kolinnehållet som koldioxid till atmosfären. Det finns också risk för metanavgång. Biogasproduktion är att föredra framför kompostering.

. Reglering från EU enligt så kallad kaskadanvändning avvisas bestämt. Allokeringen av råvaror, vare sig dessa är jungfruliga eller restprodukter och avfall, bör ske genom fri handel på marknaden.

Vad den svenska regeringen bör verka för

Den svenska regeringen bör enligt Svebios mening:

- verka för att deponering av avfall minimeras och att allt brännbart avfall används för energiåtervinning, om det inte kan materialåtervinnas. Enbart miljöfarligt avfall och restavfall som inte kan återvinnas, bör läggas på deponi.
- verka för att det byggs kraftvärmeverk för förbränning av avfall i alla länder i EU, för att ta vara på returträ, hushållsavfall och annat brännbart avfall som inte kan materialåtervinnas. Stöd bör ges för investeringar i kraftvärme och den nödvändiga infrastrukturen för fjärrvärme.
- verka för att avfall som lämpar sig för biologisk behandling utnyttjas för biogasproduktion.
- verka för en utvecklad bioekonomi, där biomassa kan användas inte bara för traditionella ändamål och material (livsmedel, foder, byggnads- och möbelvirke, pappersprodukter etc) och energiproduktion (el, värme, drivmedel, industriella processer), utan också för produktion av material som idag görs av fossil råvara, exempelvis plaster och kemikalier. Styrmedel som gynnar användning av förnybar råvara framför fossil råvara bör övervägas.
- avvisa alla förslag om reglering av råvaruflöden motiverade med så kallad "cascading". Marknaden löser bäst en rationell allokering av råvaror, även på biomasseområdet. Marknaden bör styras med generella styrmedel enligt principen att förorenaren ska betala för sin miljöpåverkan.
- avvisa alla förslag om att införa kvantitativa restriktioner på bioenergisektorn. Verka för att ompröva de restriktioner som införts i det så kallade "ILUC-direktivet". De restriktioner (7-procentstaket, dubbelräkningen) och detaljregleringar (råvarulistan mm), som där införts hämmar utvecklingen av bioenergiproduktionen och av en marknadsstyrd bioekonomi.

Detaljerade synpunkter

Meddelandet "Att sluta kretsloppet . en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomi" COM (2015)614

3. Avfallshantering

I kapitlet finns ett resonemang om att undvika överkapacitet för behandling av restavfall, till vilket man räknar både förbränning och mekanisk biologisk behandling, och att bara i undantagsfall finansiera sådana anläggningar. Vi anser att det finns stort behov av att bygga nya förbränningsanläggningar för energiutvinning ur restavfall, för el- och värmeproduktion i kraftvärmeanläggningar kopplade till utbyggda fjärrvärmenät. Det kommer även med en utökad materialåtervinning att finnas stora volymer avfall som lämpar sig för energiutvinning.

Med en begränsad utbyggnad av förbränningsanläggningar ("ett fåtal väl motiverade fall") kommer det att uppstå stora strömmar av avfall som bland annat kommer att söka sig till Sverige och här tränga undan bibränslen på bränslemarknaden. För EU som helhet innebär det en fortsatt onödigt stor användning av fossila bränslen, när de förnybara bränsleresurserna inte utnyttjas optimalt.

4. Från avfall till resurser

Återvinningen av näringsämnen ur avfall kan förbättras. Det pågår forskning och utvecklingsarbete för utvinning av fosfor ur avfall. När det gäller återföring av organiskt avfall till åkermark måste frågor kring kvalitet och livsmedelssäkerhet vara avgörande, t ex risken för kontaminering med tungmetaller, läkemedelsrester och smittämnen. Kvävegödselmedel kan tillverkas med förnybara energislager.

5.1 Plast

Motivet för att öka återvinningen av plast minskar i takt med att avfallsförbränningen för energiutvinning ökar och allt större del av plastproduktionen blir biobaserad. I en framtid med i huvudsak biobaserad plast inom ramen för en utvecklad bioekonomi finns inga starka skäl för plaståtervinning, utan plasten kan användas som bränsle i kraftvärmeverk.

Föroreningen av plast i haven är ett stort problem. Problemet måste lösas i första hand genom att tillförseln av plast till haven stoppas. Metoder behöver utvecklas för att skörda den plast som idag flyter runt i världshaven. Denna plast är ett utmärkt bränsle.

5.2 Livsmedelsavfall

Det huvudsakliga skälet till att det uppkommer stora volymer livsmedelsavfall är att livsmedel idag är billiga och finns i stora volymer. En allt mindre andel av hushållens och samhällets inkomster används för livsmedel, vilket minskar motivationen för att hushålla med livsmedlen i alla delar av livsmedelskedjan. Kapaciteten för att producera livsmedel är hög i Europa och man har under de senaste årtiondena i huvudsak haft problem med överproduktion av livsmedel.

Allt det livsmedelsavfall som uppstår i livsmedelskedjan – jordbruk, distribution, butiker, hushåll, restauranger – kan återvinnas för energiproduktion för att göra etanol,

biodiesel och biogas. Om volymen livsmedelsavfall kan reduceras uppkommer ökade möjligheter att producera biodrivmedel på åkermark. Redan idag finns stora arealer dåligt utnyttjad eller nedlagd åkermark i Europa. EU bör snarast ta bort de restriktioner som finns för att göra biodrivmedel från åkermark.

5.4 Bygg- och rivningsavfall

Brännbart bygg- och rivningsavfall bör i första hand användas för energiutvinning.

5.5 Biomassa och biobaserade produkter

Trä, papper och andra biobaserade material kan materialåtervinnas, men villkoren för denna återvinning skiljer sig starkt från återvinning av exempelvis metaller, genom att materialet förlorar i kvalitet genom varje steg i återvinningskedjan. Pappersfibrer kan enligt en vedertagen tumregel återvinnas sju gånger – därefter är fibrerna ”trötta” och måste gå till förbränning. För trä är kedjan kortare. Den enda materialåtervinning som tillämpas i större skala är produktionen av byggskivor från returvirke. I de flesta fall är det bäst att låta det förbrukade träet flisas till rt-flis för förbränning, medan man använder jungfruligt trä för nya konstruktioner och möbler.

Träet kan inte, som metall eller glas, smältas ner och återfå sin ursprungliga kvalitet. Produkter som framställs ur recirkulerat trä eller papper får alltid en lägre kvalitet än ursprungsprodukten.

Till denna egenskap ska läggas risken för kontaminering. Biobaserade produkter ges nya egenskaper genom olika typer av tillsatser, färger och annan ytbehandling, impregnering, etc. På samma sätt innehåller rötrest från biogasproduktion och röt slam från reningsverk olika komponenter som kan vara miljöskadliga, som tungmetaller, läkemedelsrester och andra kemiska ämnen. Även om man i hög grad renar kretsloppen och förbjuder olika typer av tillsatser återstår en risk, dels från äldre produkter som fortfarande är i cirkulation, dels från importerade produkter.

Regeringen och berörda myndigheter måste vara medvetna om de här begränsningarna när frågor om cirkulär ekonomi och cascading diskuteras i EU.

Reglering av kaskadanvändning

Förslaget om ”riktlinjer och spridning av bästa praxis för kaskadanvändning av biomassa” bör avvisas. Begreppet kaskadanvändning är inte definierat och en reglering strider mot marknadsekonomiska principer. Allokeringen av råvaror, vare sig dessa är jungfruliga produkter, rest- och biprodukter eller avfallsprodukter, bör ske på en fri marknad. Att utforma riktlinjer från EU-nivå kommer att skapa byråkrati och osäkerhet för marknadens aktörer och leder till en ineffektiv resursanvändning som skapar onödiga kostnader för företag och konsumenter. Den svenska erfarenheten av tidigare reglering av råvara för bioenergianvändning är negativ. Sverige hade före 1993 lagstiftning som begränsade användningen av skogsråvara för bioenergiändamål, först i § 136a i Byggnadslagen och från 1987 i Träfiberlagen (1987:588). Restriktionerna avskaffades 1991 – 1993. Ett av syftena med lagstiftningen var att skydda träskiveindustrins råvaruförsörjning. Vi avråder starkt från att återinföra den här typen av reglering i Sverige eller på EU-nivå.

Ändring av direktiv 20.08/98/EG om avfall

Förslaget innehåller en rad bra förslag som vi kan ställa oss bakom. Det gäller främst förslaget om att kraftigt minska deponeringen av avfall (se nedan), liksom olika åtgärder för att förebygga uppkomsten av avfall och öka materialåtervinningen.

Vi ställer oss däremot kritiska till det kraftigt höjda målet för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall till 65 procent 2030. En stor del av det avfall som då måste återvinnas är biogent avfall som lämpar sig för energiåtervinning. Ju högre man sätter målet för återvinning desto större är risken för att man också får med förorenat material. Vi anser att fördelningen mellan material- och energiåtervinning är en sak som kan bedömas regleras av de enskilda medlemsstaterna.

Det finns en betydande risk att man genom kombinationen av ett högt mål för materialåtervinning, som man sannolikt misslyckas med att uppnå, och en restriktiv linje för byggandet av förbränningsanläggningar, får ett växande överskott av brännbart avfall. Dessa avfallsvolymer kommer att söka sig till länder med väl utbyggd förbränningskapacitet och väl utbyggda fjärrvärmenät. Resultatet kan bli en ökad handel med avfall inom EU. Enligt vår mening bör man istället sätta ett lägre mål för materialåtervinning och samtidigt öppna för större investeringar i anläggningar för energiåtervinning i alla medlemsländer.

Förslaget om direktiv om avfallsdeponering

Den allmänna inledande texten innehåller samma negativa syn på energiåtervinning genom förbränning av avfall som vi tidigare påpekat. Förbränning jämförs närmast med deponering, och värdet av energiåtervinning nedvärderas.

Direktivets huvudinriktning att minska deponeringen av avfall är riktig. De sex medlemsländer, bland dem Sverige, som redan lägger mindre än 3 procent av hushållsavfallet på tipp har visat att en sådan strategi är fullt möjlig att genomföra för alla länder. Målet om högst 10 procent av hushållsavfallet får läggas på tipp 2030 framstår därmed som onödigt högt. Bestämmelsen om att vissa länder får respit till 2035 med att genomföra målet framstår också som överdrivet generöst. För länder som Estland, Lettland, Rumänien och Slovakien med väl utbyggda fjärrvärmenät och stort beroende av importerad rysk gas borde ett effektivt utnyttjande av avfallet för energiåtervinning vara ett lönsamt och lockande alternativ.

Målet bör istället för maximalt 10 procent deponering vara att deponering i princip ska upphöra för hushållsavfall.

Förslaget om ändring av direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall

I enlighet med vad som framförts tidigare finns ingen anledning att pressa upp återvinningen av förpackningar av biologiska material (papper och kartong, trä och biogen plast) utöver vad som är ekonomiskt rimligt och motiverat. Dessa förpackningar utgör värdefullt biobränsle. Däremot finns det anledning att introducera återvinning av förpackningar i alla länder där det idag enbart sker deponering.

När det gäller återvinning av järn och aluminium finns starkare motiv för ökad materialåtervinning. Även vid förbränning finns goda tekniska möjligheter att utvinna metaller ur askan. Ökad plaståtervinning kan ha betydelse för att minska nedskräpning och förorening av havsmiljön.

Svenska Bioenergiföreningen

Gustav Melin
Vd

Kjell Andersson
näringspolitisk chef