

Möjligheter och utmaningar med avfallsplan och avfallsförebyggande program

En utvärdering av den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet – Att göra mer med mindre.

Tova Lustig, Henrik Johansson,
Aditi Bhasin, Ida Aguilar Johansson

RAPPORT 7081 | DECEMBER 2022



Möjligheter och utmaningar med avfallsplan och avfallsförebyggande program

av Tova Lustig, Henrik Johansson, Aditi Bhasin och Ida Aguilar Johansson

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

E-post: natur@cm.se

Postadress: Arkitektkopia AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-7081-6

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2022

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2022

Omslagsfoto: Pixabay



Förord

Enligt 9 kap. 11 § i avfallsförordningen ansvarar Naturvårdsverket för att se till att det finns en nationell avfallsplan och ett program för att förebygga uppkomsten av avfall som uppfyller kraven i artiklarna 28 och 30 i direktiv 2008/98/EG. Vart sjätte år ska den nationella avfallsplanen och programmet utvärderas och revideras vid behov. Den nuvarande nationella avfallsplanen och avfallsförebyggande programmet Att göra mer med mindre gäller mellan 2018–2023 och det har nu gått sex år sedan föregående plan och program utvärderades. Naturvårdsverket har därför efter upphandling givit IVL Svenska Miljöinstitutet i uppdrag att utföra en kartläggning i syfte att identifiera vilka effekter/resultat som plan och program bidragit till.

Projektledare på IVL har varit Henrik Johansson och det övriga projektteamet har bestått av Tova Lustig, Aditi Bhasin och Ida Aguilar Johansson. Kvalitetsgranskning har gjorts av Sara Anderson. Från Naturvårdsverket har handläggarna Christina Jonsson och Yvonne Augustsson bidragit med synpunkter.

Författarna ansvarar själva för innehållet och slutsatserna i rapporten.

Den slutgiltiga rapporten har godkänts av avdelningschef Ingela Hiltula, Kretsloppsavdelningen vid Naturvårdsverket.

Stockholm 24 november 2022

Ingela Hiltula
Avdelningschef

Innehåll

Sammanfattning	5
Summary	7
Inledning	9
Metodbeskrivning	10
Kartläggning Avfallsplaner	10
Avfallsstatistik	10
Intervjuundersökning	10
Gällande Lagstiftning	11
Kartläggning Avfallsplaner	13
Avfallsstatistik	15
Icke-Farligt Avfall	15
Farligt Avfall	19
Intervjuer	22
Kännedom kring plan och program	22
Applisering av plan och program	22
Andra dokument/styrmedel	24
Åtgärder	25
Synpunkter	27
Diskussion och arbete framåt	32
Källhänvisning	34
Bilaga 1. Medverkande aktörer i intervju-undersökningen	35
Bilaga 2. Intervjuguide	36
Delfrågor	36

Sammanfattning

Sverige har haft en nationell avfallsplan sedan 2005 och den nuvarande avfallsplanen och avfallsförebyggande programmet *Att göra mer med mindre*, sträcker sig över 2018 – 2023 och är framtagen av Naturvårdsverket. Både plan och program ska utvärderas vart sjätte år och ses över vid behov. I denna rapport utvärderas nuvarande avfallsplan och avfallsförebyggande program. Syftet är att bedöma vilka effekter som plan och program har bidragit till. För att bedöma detta har samtliga kommunala avfallsplaner undersökts. 30 intervjuer med berörda aktörer har genomförts samt en uppföljning av den statistik som presenterades i avfallsplanen har gjorts.

Det är svårt att påvisa någon effekt av plan och program. Utvärderingen visar att planen och programmet inte har haft någon större betydelse för aktörernas arbete för en mer resurseffektiv avfallshantering. Majoriteten av de aktörer som intervjuats anger att de sällan eller aldrig använder avfallsplanen i sitt arbete. Dock nämns det av flertalet aktörer att den är bra som en handbok kring hur avfallshanteringen fungerar i Sverige om ändock något inaktuell i dagsläget. Kommunerna har ofta med de prioriterade områdena som nämns i planen men har inte haft någon större nytta av planen i sitt arbete med att ta fram kommunala avfallsplaner. I 65 procent av de kommunala avfallsplaner som antagits från år 2018 och framåt, nämns den nationella avfallsplanen. Samtidigt anges att den nationella avfallsplanen fungerar som ett medel för att visa för företagsledning och politiker vad man ska prioritera samt var utvecklingen är på väg vilket kan indikera om man är inne på rätt spår. Kännedomen om den nationella avfallsplanen är större än det avfallsförebyggande programmet.

Flertalet åtgärder utförs av aktörerna som har koppling till avfallsplan och program men de utförs inte på grund av dessa utan snarare indirekt. Det finns en efterfrågan på åtgärdsförslag och goda exempel på vad man kan göra. Nu visar planen vad man vill men inte hur man når dit. Särskilt viktigt är åtgärdsförslag för mindre kommuner och organisationer. De flesta anger att det är rätt områden som är prioriterade, men det finns dock en önskan om än mer fokus på förebyggande samt ett avsnitt kring avfall i krissituationer i en uppdaterad plan.

En sammanställning av statistik för avfallsmängder år 2020 presenteras i denna rapport för att visa på utvecklingen jämfört med mängder för år 2014. Vidare är den prognos som presenterades för år 2020, vilken redovisades i den nationella avfallsplanen, inkluderad i rapporten. Statistiken visar att textilavfall och batteriavfall har ökat mest fram till år 2020 jämfört med år 2014.

I framtida versioner av avfallsplanen vill aktörerna se ett dokument som är tydligare med bilagor för mer information. Ett dokument som visar vilka målen är och varför de finns samt förslag på hur man kan uppnå målen. Det efterfrågas också att planen kopplar till vad andra organisationer gör, vilka initiativ man som läsare kan ansluta sig till. Ett annat önskemål är särskilda dokument riktade mot företag eller prioriterat områden.

För kategorin företag är det inte många som enbart har avfallsfrågan på sitt bord. Det är en uppgift bland många andra som en miljö- och kvalitetsansvarig har att hantera. Därför är det viktigt att lyfta frågan högre upp i avfallshierarkin för att visa vad man kan göra för att förebygga avfall. Många kommuner har exempelvis ändrat namnet på sin avfallsplan till kretsloppsplan eller resursplan, för att vidga begreppet och förståelsen för det stora område som en kommunal avfallsplan ska täcka. Det kan inkludera allt från inköp och hantering, men även hur det avfall som uppstår ska hanteras. Detsamma gäller för den nationella avfallsplanen som troligen förlorar en del läsare som skulle kunna ha nytta av innehållet i planen men som inte anser sig arbeta med avfall. Kommunikationen kring den nationella avfallsplanen är därför av stor vikt och att den anpassas till olika aktörer.

Utvärderingen drar slutsatsen att en handlingsplan som visar exempel på hur man kan nå målen vore önskvärt. För att hålla dokumenten aktuella bör Naturvårdsverket vid möten med aktörer återkoppla hur detta berör avfallsplanen.

Summary

Sweden has had a national waste plan since 2005 and the current plan *Göra mer med mindre (Do more with less)* covers the years 2018 - 2023 and was developed by the Swedish Environmental Protection Agency. Both plan and program are to be evaluated every sixth year and revised when necessary. This report evaluated the current plan and program. The purpose is to assess the effect that plan and program have contributed to. To assess this all municipal waste plans have been examined. 30 interviews with relevant actors have been conducted and a follow-up on the predicted waste statistic trends have been done.

It is difficult to demonstrate any effect of the plan or program. The evaluation shows that the plan and program have had no major impact on the actors' work for more resource-efficient waste management. Most of the actors interviewed indicate that they rarely or never use the waste plan in their work. However, it is mentioned by most actors, that it is good as a handbook on how waste management works in Sweden, although somewhat out of date now. The municipalities often have adopted the prioritized areas mentioned in the plan but have not had any major benefit from the plan in their work to develop municipal waste plans. In 65 percent of the municipal waste plans implemented from 2018 onwards, the national waste plan is mentioned. It is stated that the national waste plan functions as a means of showing higher management and politicians what to prioritize and where development is heading so you know you are on the right track. Knowledge of the national waste plan is greater than the waste prevention program.

A great number of measures are carried out by the actors who are connected in some way to the waste plan and programme, but they are not carried out because of these, but rather indirectly. There is a demand for examples of actions, good examples of what can be done. Now the plan shows what Sweden want, but not how to get there. Examples of actions are most important for smaller municipalities and organizations than larger ones. Many indicate that it is the right areas that are prioritized, there is, however, a desire for even more focus on prevention and a section on waste management in crisis.

A compilation of waste quantities in 2020 is presented in the report to show the development compared to quantities for the year 2014 and forecast for the year 2020, which were reported in the national waste plan. The statistics show that textile waste and batteries have had the largest increase when comparing the development between 2014 and 2020.

In future versions, the actors want to see a document that is more specific and on point with appendices for more information. A document that not only presents what the goals are, but why and with suggestions on how to achieve the goals. A connection with what other organizations are doing that you as a reader can connect to, including specialized documents aimed at companies or priority areas.

Waste is something you deal with, not something you work with. This way of thinking is something that those who work in the waste area do not always recognize, but which many outside the waste area perceive waste as. For companies, there are not many who only have the waste issue on their table. It must overlap

with all other tasks that an environmental and quality manager must deal with. Therefore, it is important to lift the question higher up in the waste hierarchy. Many municipalities have therefore changed the name of their waste plan to cycle plan or resource plan to broaden the concept and understanding of the large area that a municipal waste plan must cover, everything from purchasing, handling but also how the waste that arises must be handled. The same applies to the national waste plan, which probably loses some readers who do not consider themselves to be working with waste. Communication around the national waste plan is therefore of great importance and that it is adapted to different actors.

The evaluation concludes that an action plan showing examples of how to achieve the goals would be desirable. In order to keep the documents up to date, the Swedish Environmental Protection Agency should link back to how their actions affects the waste plan at meetings with actors.

Inledning

Avfallsmängderna i samhället speglar delvis hur vi lever våra liv. Avfallet innebär en miljöpåverkan, dels genom hanteringen, dels genom risker kopplade till människors hälsa vid felaktig behandling. Avfallet har också en annan mer osynlig påverkan i form av produktion av varor och tjänster som medför en klimatpåverkan samt nyttjandet av våra begränsade resurser. Att hushålla med våra resurser på ett effektivare sätt är av stor vikt för att möjliggöra en övergång till en hållbar och cirkulär ekonomi.

EU:s avfallsdirektiv (2008/98/EG) ställer krav på medlemsländerna att upprätta avfallsplaner och program för att visa vägen mot ett bättre resursutnyttjande. Sverige har haft en nationell avfallsplan sedan 2005 och den nuvarande avfallsplanen *Göra mer med mindre*, sträcker sig över 2018 - 2023. Både plan och program ska utvärderas vart sjätte år och ses över vid behov. 2020 sågs programmet och planen över och revideringar gjordes i enlighet med skärpt EU-lagstiftning. Nu har det gått sex år sedan föregående plan och program utvärderades.

Syftet med denna utvärdering är att kartlägga vilka effekter och resultat som plan och program kan ha bidragit till. Den övergripande frågeställningen är *vilka effekter har den nu gällande nationella avfallsplanen och avfallsförebyggande programmet bidragit till?*

Kartläggningen har genomförts genom att:

1. Studera kommunala avfallsplaner framtagna mellan år 2018 – 2022 för att bedöma hur kända den nationella planen och avfallsförebyggande programmet är, om och i så fall hur de har använts vid framtagandet av kommunala avfallsplaner.
2. Intervjustudie med relevanta aktörer (30 stycken) i syfte att identifiera i vilken grad plan och program varit styrande för aktörerna i att genomföra utpekade/rekommenderade åtgärder, (vad har gjorts, vilka avfallsströmmar etc). Vilka hinder och möjligheter har aktörerna upplevt i genomförandet av åtgärderna samt finns andra behov?
3. Sammanställningar över avfallsstatistik som visar jämförelse med år 2014 och den prognos som togs fram för år 2020.

Avfallsplanen har fokus på de prioriterade strömmar som identifierades i den föregående utvärderingen såsom livsmedel, textil, plast, elektronik, bygg- och rivning samt nedskräpning. Dessa strömmar har därför också använts för att välja ut aktörer för intervjuer.

Metodbeskrivning

Undersökningen består av tre delar som har hanterats på olika sätt för att kunna generera relevant information.

Kartläggning Avfallsplaner

Kommunala avfallsplaner som var antagna mellan år 2018 – 2022 undersöktes för att bedöma hur kända den nationella planen och programmet var. Relevanta kommunala avfallsplaner har hämtats på hemsidor för utvalda kommuner och kommunala bolag. De sökord som användes för att bedöma kännedomen om den nationella avfallsplanen var följande: *Göra mer med mindre, Fler gör mer, nationell avfallsplan, avfallsförebyggande program och Naturvårdsverket.*

Avfallsstatistik

Mängder avfall för år 2014 samt uppskattade mängder 2020 redovisades i den nationella avfallsplanen (tabell 4, kapitel 12). I den här rapporten finns en sammanställning av faktiska avfallsmängderna för 2020, en jämförelse med avfallsmängderna 2014 samt mot prognosen för 2020 som angavs i den nationella avfallsplanen.

Redovisade mängder som finns i den nationella planen baserades på avfallsstatistik framtaget av Svenska MiljöEmissionsData (Fråne, et al., 2017) samt en prognosstudie från Konjunkturinstitutet (KI). KI:s prognoser omfattade inte alla avfallsslag eftersom en del generering av avfallsslag beror på andra faktorer än ekonomiska aktiviteter. Dessa avfallsslag har exkluderats i redovisning av mängderna för 2020 i den här rapporten för att kunna jämföra mot prognoser (Konjunkturinstitutet, 2016).

Intervjuundersökning

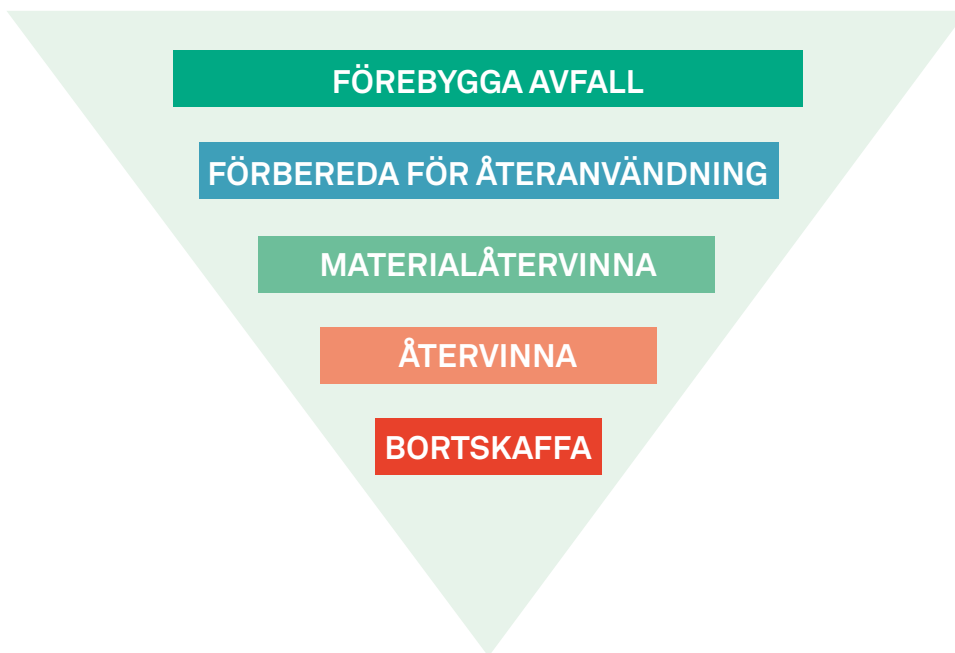
Inom ramen för undersökningen har 30 intervjuer med representanter för kommuner, branschorganisationer, företag och myndigheter genomförts. Särskilt fokus har varit att täcka in aktörer kopplade till de prioriterade områdena i avfallsplanen; livsmedel, textil, plast, elektronik, bygg- och rivning samt nedskräpning. Vid valet av kommuner har Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) kommungruppsindelning använts för att få en spridning över vilka kommuner som intervjuas. I Bilaga 1 listas de intervjuade aktörerna. Intervjuerna har skett digitalt främst via Teams. Frågorna som ställts har handlat om respondenternas kännedom om den nationella avfallsplanen och avfallsförebyggandeprogrammet samt om det har varit styrande i någon mån för aktörerna. De frågor som ställts finns i Bilaga 2.

Gällande Lagstiftning

Avfallslagstiftning finns på flera nivåer internationell lagstiftning, EU lagstiftning och nationell lagstiftning. I denna undersökning berörs lagstiftning på EU-nivå och nationell nivå.

Inom EU regleras avfall via avfallsdirektivet. Detta direktiv beskriver hur avfall ska hanteras, förebyggas, krav på tillstånd, spårbarhet av farligt avfall, återvinningsmål för vissa avfallsslag samt krav på upprättande av avfallsplaner. Det sistnämnda är av stor vikt för denna utvärdering. I direktivet finns även avfallshierarkin som visar den prioriteringsordning som ska användas för hantering av avfall.

Enligt avfallshierarkin ska avfall alltid först och främst förebyggas. För avfall som ändå uppstår ska den som behandlar avfall eller är ansvarig för att avfall blir behandlat, i första hand se till att det förbereds för återanvändning. Avfallet skall i andra hand materialåtervinnas, i tredje hand återvinnas på annat sätt och i sista hand bortskaffas, se figur 1 nedan.



Figur 1. Avfallshierarkin som visar de olika nivåerna för hur avfall bör hanteras. Överst ligger förebygga, sedan följer förberedelse för återanvändning, materialåtervinna, återvinna och som sista alternativ bortskaffa.

I Sverige finns miljöbalken sedan 1999 som beskriver principen att den som förorenar skall betala. Den svenska lagstiftningen idag utgår till största del från de EU-gemensamma reglerna. Avfallslagstiftningen finns i 15 kapitlet i miljöbalken, avfallsförordningen (2020:614) samt i mer specifika förordningar såsom förpackningsförordningen (2018:1462). Denna kommer ersättas av (2022:1274). Det finns även lagstiftning kring nedskräpning som regleras i 15 och 29 kapitlet i miljöbalken samt enligt artikel 13 i havsmiljödirektivet (2008/56/EG) och i vattendirektivet (2000/60/EG). Det finns även ett engångsplastdirektiv som berör nedskräpning. Enligt 9 kap. 11 § i avfallsförordningen har Naturvårdsverket ansvar för att se till att det finns en nationell avfallsplan och ett program för att förebygga uppkomsten av avfall som uppfyller kraven i artiklarna 28 och 30 i direktiv 2008/98/EG (avfallsdirektivet). Plan och program ska utvärderas vart sjätte år och ses över vid behov.

Kartläggning Avfallsplaner

En så kallad ”desk top-undersökning” har gjorts genom att besöka hemsidor för kommuner eller kommunala bolag. Samtliga svenska kommunernas avfallsplaner granskades för att fastställa vilka som antagits från och med år 2018. Dessa planer undersöktes med hjälp av specifika sökord för att bedöma om den nationella planen eller programmet omnämns. En stor andel av avfallsplanerna var gemensamma, dvs de har upprättats i samverkan med andra kommuner. Ibland är dessa gemensamma planer helt identiska och ibland har det lagts till kommunspecifika delar för lokal anpassning. Alla avfallsplaner utom en fanns tillgängliga på kommunernas hemsidor. Denna enskilda kommun kontaktades och avfallsplanen skickades så det var möjligt att inkludera den i undersökningen.

Detta tillvägagångsätt kan ge en grov uppfattning om kommunerna har använt den nationella avfallsplanen när de har upprättat sina avfallsplaner. Cirka 30 procent av planerna som undersöktes närmare var gemensamma planer. Detta kan jämföras med cirka 60 procent¹ från utvärderingen av den föregående nationella avfallsplanen. Undersökningen har identifierat 80 unika kommunala avfallsplaner, se tabell 1, antagna från år 2018. 100 kommunala avfallsplaner är antagna 2017 eller tidigare, av dessa har 69 procent omnämnt nationell avfallsplan men då tidigare versioner.

Tabell 1. Omnämnde av den nationella avfallsplanen i kommunala avfallsplaner

Antagen plan	Antal planer	Omnämner nuvarande nationell plan (antal)	Omnämner nuvarande nationell plan (procent)
2018 - 2022	80	52	65 %
före 2018	100	69	69 %
2012 - 2017*	82	68	83 %
2005 - 2011*	65	16	26 %

* från föregående utvärderingen, Att styra mot en effektivare avfallshantering,
<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1072735/FULLTEXT01.pdf>

Cirka 65 procent av de kommunala avfallsplanerna mellan 2018 - 2022 omnämner den nationella planen. Vilket är en minskning jämfört med de planer som antogs innan 2018 där 69 procent omnämnt en nationell avfallsplan. Även en minskning jämfört med den föregående utvärderingen där 83 procent av planerna mellan 2012 - 2017 omnämnde den nationella avfallsplanen. Men en ökning jämfört med de 26 procent av planerna mellan 2005 - 2011 som omnämnde den nationella avfallsplanen.

Detta skulle kunna tyda på att kännedomen om den nationella avfallsplanen har minskat och att den används av kommunerna i mindre utsträckning. Det är dock inte känt till vilken grad kommunerna faktiskt använder sig av den nationella avfallsplanen i sitt framtagande av avfallsplanerna även i de fall där den omnämns.

¹ <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1072735/FULLTEXT01.pdf>

Mer information om faktiskt användande framkommer i kapitlet Intervjuer nedan. Flertalet avfallsplaner nämner också den föregående avfallsplanen. Detta skulle kunna bero på att planer antagna i början av 2018 har tagits fram när den gamla nationella avfallsplanen var gällande. Dessa omnämningen har inte tagits med då denna utvärdering handlar om den nuvarande nationella planen. Detta skulle kunna förklara den procentuella minskningen i omnämningen jämfört med tidigare år.

Något som är värt att nämna är att flera kommuner hade remissversioner ute för sina nya avfallsplaner när denna ”desk top-undersökning” genomfördes, men dessa har inte undersökts då de ännu inte var antagna. Det kan även finnas en Corona-effekt som har gjort att dessa planer skulle ha antagits tidigare och därmed sänkt både antal planer och procentsatsen kring omnämning men det har inte undersökts vidare i någon större utsträckning i denna undersökning. Dock undersöktes en av dessa ej antagna planer som mycket riktigt visade sig omnämna den nuvarande nationella planen. Antagandet ovan kan således vara riktigt men är ej fastställt.

Många avfallsplaner omnämner också Naturvårdsverkets föreskrifter om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall 1 (NFS 2017:2) och (NFS 2020:6).

Avfallsstatistik

En sammanställning av uppkomna avfallsmängder år 2020 presenteras nedan för att visa på utvecklingen jämfört med mängder för år 2014 samt tidigare prognos för år 2020, vilken redovisades i den nationella avfallsplanen (tabell 4, kapitel 12).

I redovisade mängder nedan omfattas inte de avfallstyper som inte är direkt relaterade till ekonomisk aktivitet. Detta beror på att i KI:s prognos för år 2020 har exkluderat sådana avfallsslag och för att kunna göra en jämförelse har samma avfallsslag exkluderats även i denna rapport. De avfallstyper som inte ingår i de redovisade mängderna är till exempel: muddermassor, slam från kommunala avlopp, PCB-haltigt farligt avfall, mineralisk bygg- och rivningsavfall samt jordmassor. Sekundärt avfall som uppkommer genom avfallsbehandling har också exkluderats. Det beror på att det sekundära avfallet är beroende av avfallsbehandlingsmetod, inte på ekonomisk aktivitet. Även gruvavfall från gruvindustrin har exkluderats. Detta avfall är exkluderat från avfallsdirektivet och behandlas genom andra direktiv. Några restproduktströmmar som kan klassificeras som biprodukter snarare än avfall har också exkluderats. Detta är till exempel spillning och urin från djur, vilket sprids på åkrar eller går till rötgasanläggningar. Ett annat exempel är avverkningsrester från skogsbruk som används som bränsle i energisektorn (Fråne, et al., 2017).

Sammanställningen av avfallsstatistiken är uppdelat på icke-farligt avfall och farligt avfall.

Icke-Farligt Avfall

Utveckling av icke-farligt avfall indelat enligt avfallsstatistikförordningen (Europaparlamentets och Rådets Förordning nr 2150/2002 av den 25 november 2002 om avfallsstatistik) presenteras nedan i följande tabeller och figurer:

- Tabell 2 är en sammanställning av mängder 2014 och 2020 samt prognos för 2020 (som gjordes av KI och rapporterades i den nationella planen).
- Figur 2 är en visuell representation av Tabell 2 och visar mängder 2014 och 2020 samt prognos 2020.
- Tabell 3 redovisar hur mycket olika avfallsslag förändrats; där jämförs mängder 2020 mot mängder 2014 samt prognos 2020.
- Figur 3 visar denna förändring i mängd icke-farligt avfall på ett visuellt sätt.

**Tabell 2. Mängder icke-farligt avfall för år 2014 och 2020 samt prognos 2020.
OBS! De avfallstyper som inte är direkt relaterade till ekonomisk aktivitet har exkluderats.**

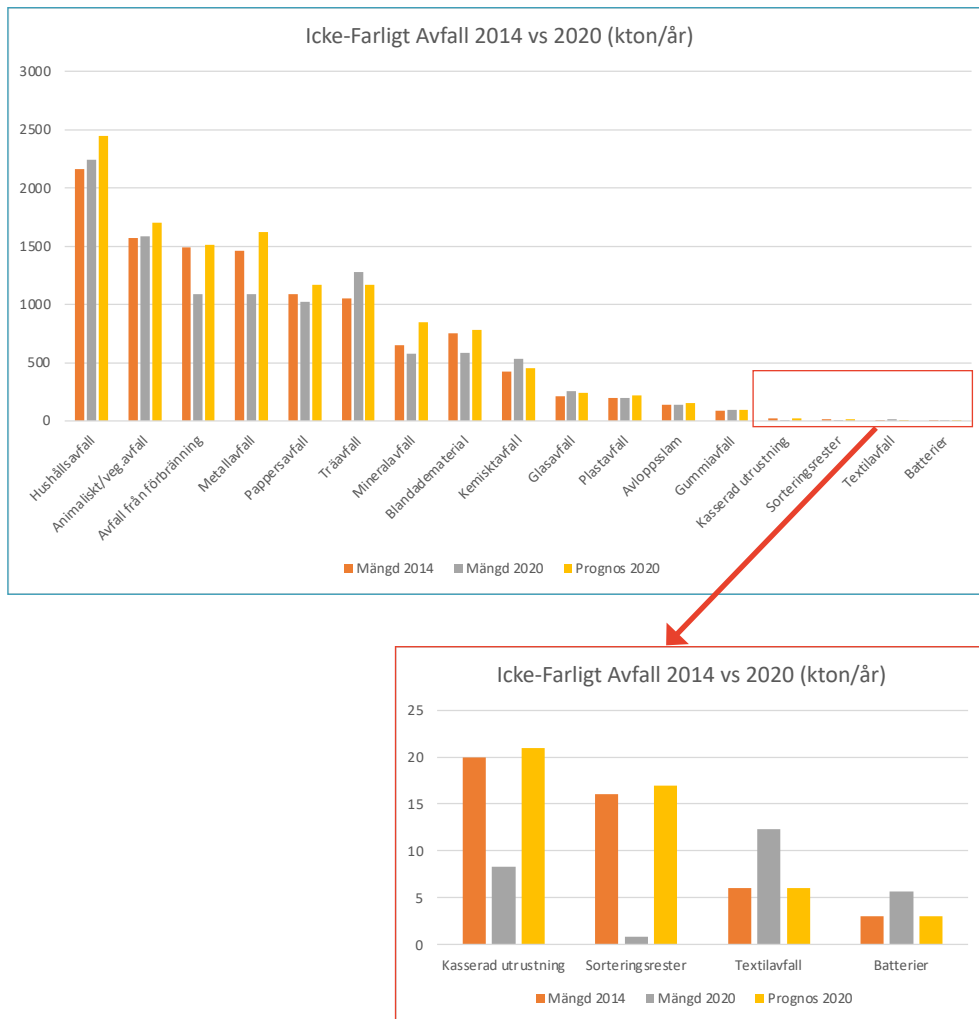
Icke-farligt avfall	Mängd 2014 kton ²	Mängd 2020 kton ³	Prognos 2020 kton ⁴
Hushållsavfall	2 165	2 240	2 450
Animaliskt/veg. avfall	1 571	1 583	1 700
Avfall från förbränning	1 493	1 091	1 510
Metallavfall	1 463	1 091	1 620
Pappersavfall	1 090	1 023	1 170
Träavfall	1 053	1 278	1 170
Mineralavfall	653 ⁵	574	850
Blandade material	756	583	780
Kemiskt avfall	424	534	450
Glasavfall	211	257	240
Plastavfall	199	201	220
Avloppsslam	137	135	150
Gummiavfall	85	94	94
Kasserad utrustning	20	8	21
Sorteringsrester	16	1	17
Textilavfall	6	12	6
Batterier	3	6	3
Sjukvårds och biologiskt	0	0	0
Kasserade fordon	0	0	0
Totalt IFA	11 345	12 451	10 709

² Källa: Naturvårdsverket, 2020. Att göra mer med mindre. Nationell avfallsplan och avfallsförebyggande program 2018–2023.

³ Beräknad utifrån nationella avfallsstatistik som tagits fram av SMED, exkl vissa avfallslag som inte är direkt relaterade till ekonomisk aktivitet

⁴ Källa: Naturvårdsverket, 2020. Att göra mer med mindre. Nationell avfallsplan och avfallsförebyggande program 2018–2023.

⁵ Notera att redovisad mängd mineralavfall skiljer sig från redovisad mängd i den nationella avfallsplanen pga. vissa siffror var sekretessbelagda och därför inte helt jämförbara mellan olika redovisningar. För att kunna öka jämförbarhet med mängden 2020 har det åter beräknats mängd mineralavfall för 2014

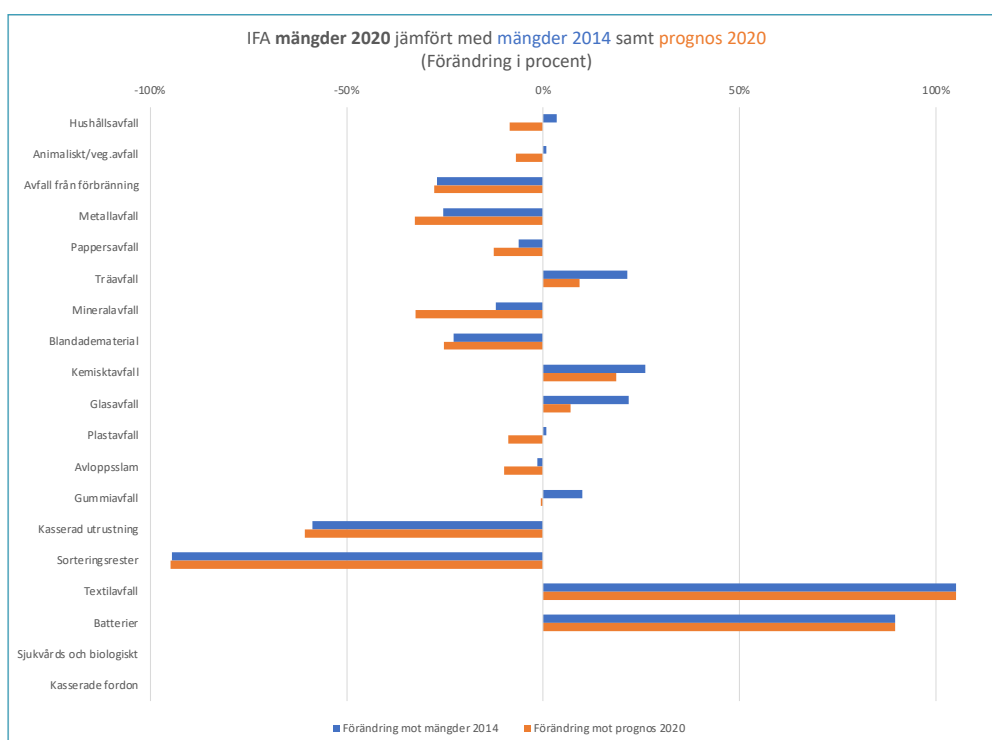


Figur 2. Mängd icke-farligt avfall 2014, 2020 samt prognos 2020. OBS! De avfallstyper som inte är direkt relaterade till ekonomisk aktivitet har exkluderats.

Tabell 3. Jämförelse icke-farligt avfall; mängder 2020 mot mängder 2014 samt prognos 2020

Icke-farligt avfall	Förändring, mängder 2020 mot mängder 2014 (%)	Förändring, mängder 2020 mot prognos 2020 (%)
Hushållsavfall	3 %	-9 %
Animaliskt/veg. avfall	1 %	-7 %
Avfall från förbränning	-27 %	-28 %
Metallavfall	-25 %	-33 %
Pappersavfall	-6 %	-13 %
Träavfall	21 %	9 %
Mineralavfall	-12 %	-32 %
Blandade material	-23 %	-25 %
Kemiskt avfall	26 %	19 %
Glasavfall	22 %	7 %
Plastavfall	1 %	-9 %
Avloppsslam	-1 %	-10 %
Gummiavfall	10 %	-1 %
Kasserad utrustning	-59 %	-61 %
Sorteringsrester	-95 %	-95 %
Textilavfall	105 %	105 %
Batterier	90 %	90 %
Sjukvårds och biologiskt	0 %	0 %
Kasserade fordon	0 %	0 %
Totalt IFA	-5 %	-13 %

Det kan påpekas att textilavfall och batteriavfall har haft störst ökning med cirka 105 procent respektive 90 procent år 2020 jämfört med år 2014. Värt att nämna är kasserad utrustning har minskat med 59 procent mellan 2014 – 2020. Totalt över alla icke-farligt avfallsslag ser man en minskning på ca 5 procent år 2020 jämfört med 2014. Notera att denna slutsats skiljer sig mot Naturvårdsverkets nationella statistik för uppkommet avfall som visar en ökning på totalt icke-farligt avfall (Naturvårdsverket, 2022). Detta beror på exkludering av vissa avfallsslag i den här rapportens sammanställning (vilka inte är kopplade till ekonomiska aktiviteter).



Figur 3. Utveckling i mängd icke-farligt avfall 2020, jämfört med mängder 2014 samt prognos 2020.

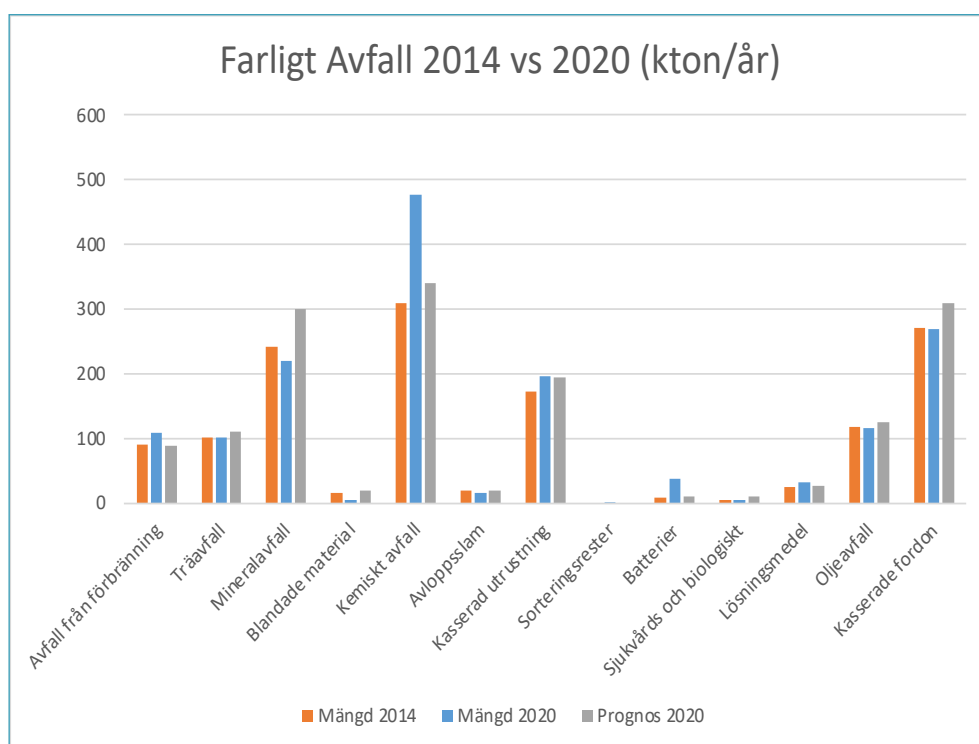
Farligt Avfall

Utveckling av farligt avfall indelat enligt avfallsstatistikförordningen presenteras nedan i olika form:

- Tabell 4 är en sammanställning av mängder år 2014 och 2020 samt prognos 2020 (som gjordes av KI och rapporterades i den nationella planen).
- Figur 4 är en visuell representation av Tabell 4 och visar mängder 2014 och 2020 samt prognos 2020.
- Tabell 5 redovisar hur mycket har olika avfallsslag förändrats, där jämförs mängder 2020 mot mängder 2014 samt prognos 2020.
- Figur 5 visar denna förändring i mängd icke-farligt avfall på ett visuellt sätt.

Tabell 4. Mängder farligt avfall för år 2014 och 2020 samt prognos 2020. OBS! De avfallstyper som inte är direkt relaterade till ekonomisk aktivitet har exkluderats.

Farligt avfall	Mängd 2014 kton ⁶	Mängd 2020 kton ⁷	Prognos 2020 kton ⁸
Avfall från förbränning	91	108	88
Träavfall	102	101	110
Mineralavfall	241 ⁹	219	300
Blandade material	15	5	20
Kemiskt avfall	310	477	340
Avloppsslam	19	16	20
Kasserad utrustning	172	196	195
Sorteringsrester	0	0	0
Batterier	8	38	10
Sjukvårds och biologiskt	5	5	10
Lösningemedel	24	32	26
Oljeavfall	117	116	125
Kasserade fordon	270	270	310
Total FA	1 374	1 554	1 582



Figur 4. Mängd farligt avfall år 2014, år 2020 samt prognos 2020. OBS! De avfallstyper som inte är direkt relaterade till ekonomisk aktivitet har exkluderats.

⁶ Källa: Naturvårdsverket, 2020. Att göra mer med mindre. Nationell avfallsplan och avfallsförebyggande program 2018–2023.

⁷ Beräknad utifrån Naturvårdsverkets Avfallsstatistik för år 2020 (Statistikdatabasen på SCB) med exkludering av vissa avfallsslag som inte är direkt relaterade till ekonomisk aktivitet.

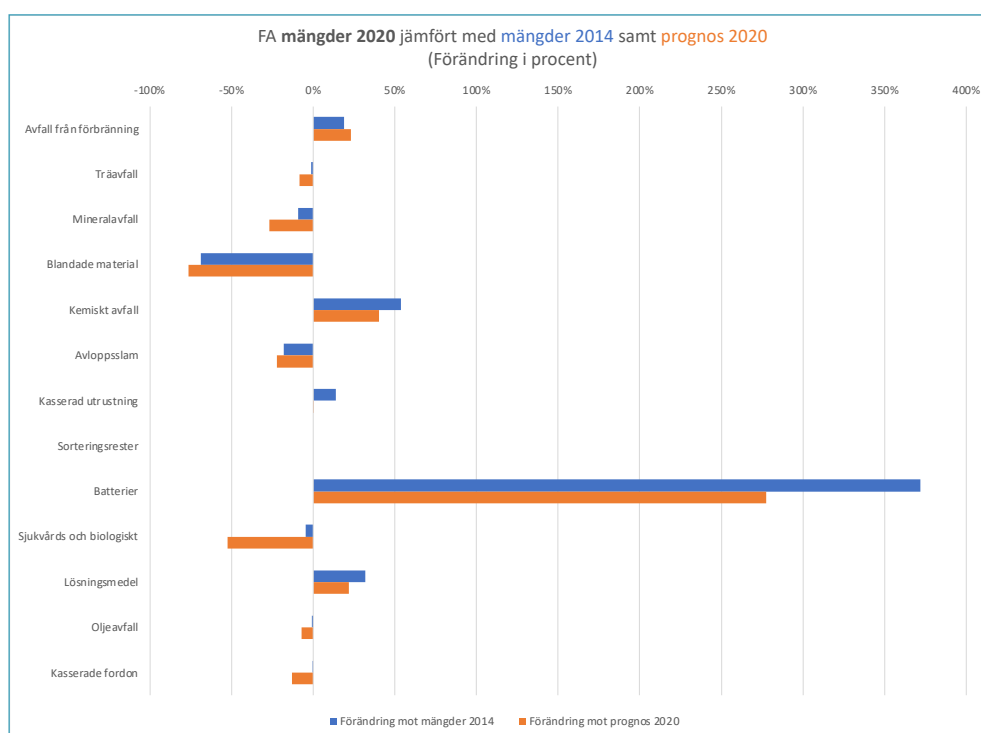
⁸ Källa: Naturvårdsverket, 2020. Att göra mer med mindre. Nationell avfallsplan och avfallsförebyggande program 2018–2023.

⁹ Notera att denna redovisad mängd mineralavfall skiljer sig från den redovisade mängden i den nationella avfallsplanen pga. vissa siffror var sekretessbelagda och därför inte helt jämförbara mellan olika redovisningar. För att kunna öka jämförbarhet med mängden 2020 har det åter beräknats mängd mineralavfall för 2014

Tabell 5. Jämförelse farligt avfall; mängder 2020 mot mängder 2014 samt prognos 2020

Farligt Avfall	Förändring, mängder 2020 mot mängder 2014 (%)	Förändring, mängder 2020 mot prognos 2020 (%)
Avfall från förbränning	19 %	23 %
Träavfall	-1 %	-8 %
Mineralavfall	-9 %	-27 %
Blandade material	-69 %	-77 %
Kemiskt avfall	54 %	40 %
Avloppsslam	-18 %	-22 %
Kasserad utrustning	14 %	0 %
Sorteringsrester	0%	0 %
Batterier	372 %	277 %
Sjukvårds och biologiskt	-5 %	-52 %
Lösningsmedel	32 %	22 %
Oljeavfall	-1 %	-7 %
Kasserade fordon	0 %	-13 %
Total FA	15 %	2 %

Det kan påpekas att mängd avfall kopplat till batterier sticker ut som största ökning på ca 372 procent mellan 2014 – 2020. Värt att nämna är även kemiskt avfall som har ökat med ca 54 procent år 2020 jämfört med år 2014.



Figur 5. Utveckling i mängd farligt avfall 2020, jämfört med mängd 2014 samt prognos 2020.

Intervjuer

30 intervjuer har utförts med olika aktörer för att sammanställa erfarenheter och synpunkter kring den nuvarande nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet. Intervjuade aktörer är indelade i: *regioner, kommuner, nationella myndigheter, branschorganisationer* och *företag*. Urvalet av aktörer var baserat antingen på att en avfallplan producerats under åren 2018 - 2022 (kommun och region) eller att aktören verkat inom någon av de omnämnda prioriterade avfallsområdena. Samtliga intervjuer genomfördes digitalt och varierade i längd. Intervjuerna genomfördes som semistrukturerade och intervjuguiden i Bilaga 2 användes som underlag. Den nationella avfallsplanen kommer i resultatet omnämnas som *planen*, det avfallsförebyggande programmet som *programmet* och tillsammans omnämns de som *dokumentet*.

Kännedom kring plan och program

Tabell 6 sammanställer de intervjuer som utfördes, samt aktörernas kännedom kring den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet. Resultat från intervjuerna visar på att planen har använts i större utsträckning än programmet. Dock fanns det en del aktörer som inte har skiljt på planen och programmet utan sett det som ett samlat dokument.

Tabell 6. Fördelning av intervjuade aktörer i olika kategorier.

Aktör	Antal intervjuer	Kännedom kring plan	Kännedom kring program
Regioner och kommuner	12	12	10
Nationella myndigheter	1	1	1
Branschorganisationer	9	8	5
Företag	8	7	4
Totalt	30	28	20

Applicering av plan och program

Nedan presenteras de användningsområden som aktörerna applicerat dokumentet i. I och med liknande trender kunde aktörerna delas upp enligt: *Regioner, kommuner och nationella myndigheter* som ett område och *branschorganisationer och företag* som ett annat.

Regioner, kommuner och nationella myndigheter

Av de 13 aktörer som intervjuades hos regioner, kommuner och nationella myndigheter kunde appliceringen av den nationella avfallsplanen och det avfallsförbyggande programmet sammanfattas i följande punkter:

- **Vid framtagning av kommunal avfallsplan**
Samtliga 12 aktörer från regioner och kommuner använde dokumentet i synnerhet för att ta fram mål i den kommunala avfallsplanen. Dokumentet ansågs ha mindre nytta vid formulering av åtgärder.
- **Som faktaunderlag och uppslagsverk**
Ett par aktörer använde dokumentet som ett uppslagsverk vid nya förordningar och lagstiftningar. En del aktörer ansåg att dokumentet var nyttigt för att underbygga beslut och slutsatser.
- **Som avstämningsunderlag**
Ett par aktörer ansåg att dokumentet var ett bra sammanfattade dokument som använts för att kontrollera att de kommunala avfallsplanernas mål stämmer överens med de mål som omnämns i dokumentet. Denna avstämning har skett i slutet av processen vid framtagningen av kommunala avfallsplaner.

Branschorganisationer och företag

17 aktörer intervjuades bland branschorganisationer och företag. Appliceringen av den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet kan sammanfattas i följande punkter:

- **Används inte i stor utsträckning**
Majoriteten av aktörerna hos branschorganisationer och företag nämnde att varken planen eller programmet har använts i någon större utsträckning i deras verksamhet. 5 aktörer nämnde att detta var på grund av att de ansåg att dokumentet riktade sig mer mot den offentliga sektorn. Ett annat argument var att dokumentet inte stod ut från mängden av andra styrmedel, direktiv och hjälpmedel:

”Försvinner i bruset från alla andra policydokument, EU direktiv, fossilfria, och globala miljömål”

- **Mest inläst på deras område**
4 aktörer nämnde att de endast var inlästa på de delar och områden som berörde deras egen verksamhet. En aktör som delvis stöttat kommuner i framtagningen av deras avfallsplan hade haft en viss användning av dokumentet. En annan använde dokumentet som ett uppslagsverk när nya lagar och föreskrifter dykt upp som berört deras egen eller sina medlemmars verksamhet.
- **En indikation kring vilka områden och prioriteringar som kommer att vara i fokus de kommande åren**
En aktör hade använt dokumentet för att få en indikation kring vilka områden som skulle bli av mer fokus i framtiden. Till exempel nämndes nedskräpning tidigt som nu tagits fram lagar för. Detta har möjliggjort att aktören kunnat starta sitt arbete i god tid.

Andra dokument/styrmedel

En fråga under intervjun omfattade vilka andra styrmedel eller dokument som aktörerna använt vid formulering av strategi, åtgärder eller för att hitta annan fakta inom avfallsområdet.

Regioner, kommuner och nationella myndigheter

I tabell 7 presenteras resultaten av de mest förekommande svaren bland regioner, kommuner och nationella myndigheter och det antal aktörer som använt sig utav samma dokument/styrmedel.

Tabell 7 Andra styrmedel eller dokument som använt hos de intervjuade offentliga aktörerna.

Dokument/styrmedel	Antal
Naturvårdsverkets föreskrifter och vägledningar	10
Kommuners och regioners avfallsplaner	6
Dokument och vägledningar från Avfall Sverige	7
Vägledningar från branschorganisationer	3

Andra stöd som regionerna, kommunerna och nationella myndigheter använt sig utav kommer från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). För matsvinn nämns Livsmedelsverket och för nedskräpning Håll Sverige Rent. När det gäller avfallsutrymmen nämns Boverket. För textil nämns Textilstrategin, Textildialogen och Textilmart. En kommun nämnde att de använt kommunens egen miljöstrategi som styrdokument, vilket ansågs mer ambitiöst och innehåller högre mål, jämfört med den nationella avfallsplanen. Handlingsplanen för cirkulär ekonomi nämndes endast av 2 aktörer.

Branschorganisationer och företag

I tabell 8 redovisas de styrmedel/dokument som branschorganisationer och företag använt sig utav samt antal aktörer som använt dem. Resultatet visar att de mest använda dokumenten kommer från internationella och nationella strategier samt direktiv.

Tabell 8. Andra styrmedel eller dokument som använt hos de intervjuade privata aktörerna.

Dokument/styrmedel	Antal
Naturvårdsverkets föreskrifter och vägledningar	3
Lagar och regler	5
Internationella/nationella strategier och direktiv	7
Handlingsplan för cirkulär ekonomi	3
Science Based Targets	4
Riktlinjer från branschorganisationer eller nationella myndigheter	6

Exempel på internationella/nationella strategier och direktiv var bland annat EU:s Textilstrategi, EU:s mät punkt för plast, samt Agenda 2030. Andra styrmedel som omnämndes av 2 aktörer var producentansvar och dokument från Avfall Sverige.

Åtgärder

En fråga under intervjun omfattade vilka åtgärder kopplat till den nationella planen, som regioner och kommuner antingen redan utfört eller tänker genomföra under 2023. Nedan finns en sammanställning av vissa åtgärder som nämnts i intervjuerna.

Regioner, kommuner och nationella myndigheter

Flera aktörer nämnde att det är svårt att koppla specifika åtgärder till den nationella planen, på grund av att åtgärder inte är en stor del av dokumentet. Dock nämnde flera aktörer att åtgärder hos dem berör de prioriterade områden som finns med i den nationella planen.

”Om något finns prioriterat i planen så sätter vi åtgärder på det. Men det finns också en drivkraft att utveckla verksamhet och den ligger före avfallsplanen”

Exempel på åtgärder som utförts inom de prioriterade områdena var följande:

- Nedskräpning hade ett par aktörer infört som ett eget målområde i deras kommunala avfallsplan. Åtgärder som utförts kopplat till målet har varit plockanalyser och strandstädning.
- Livsmedel hade ett par aktörer infört som ett målområde i deras kommunala avfallsplan. Åtgärder som utförts har till exempel varit en matavfallskampanj ”älska matavfallet” för att öka källsorteringen hos medborgarna, och åtgärder i skolkök för att bland annat minska matsvinn.
- För plast planerades framtida åtgärder införas för bland annat förpackningar i och med förpackningsinsamlingskravet. Här ska en kommun börja arbetet med insamling och källsortering på allmänna platser.

Angående avfallsförebyggande åtgärder hade ett par kommuner och regioner arbetat med återbruk, förhinder av matsvinn och avfallsminimering bland annat genom upphandling. En av aktörerna hade utfört en undersökning som kom fram till att upphandlingsenheterna har lättare att ställa krav för återbruk men har svårare för minimering av uppkomst av avfall.

”Upphandling av återbruk ger inte bara stor miljövinst utan är även ekonomisk”

Andra åtgärder som nämndes var vikten av kommunikation, där en kommun hade anställt en kommunikatör för att särskilt inrikta sig på att nå avfallsaktörer och medborgare. Det nämndes även åtgärder av enstaka aktörer inom gipsområdet, viktbaserad taxa, deponiplan och efterbehandling samt utformade åtgärder utifrån en workshop med intressenter under framtagande av kommande kommunal avfallsplan.

Branschorganisationer och företag

Hos branschorganisationer och företagen hade inga åtgärder utförts direkt kopplat till dokumentet. Eftersom dokumentet anses vara mer en sammanfattning av hur avfallshanteringen i Sverige fungerar, kan en del åtgärder som utförts kopplas till dokumentet *indirekt*. Nedan sammanfattas de åtgärder som aktörerna arbetat med. Åtgärderna är indelade i de prioriterade områdena:

- Inom textilområdet har man arbetat inom butiken med att eliminera förpackningar, byggavfall men också med textilinsamling och retur. De möter hinder med lagstiftningen. Andra åtgärder som införts och testats har varit; kollektioner med monomaterial och återvunna material.
- Inom byggindustrin pekades fler åtgärder ut: Ökad andel återbruk, inköp av måttanpassat material, aktiv miljödialog med leverantörer kring frågor som rör ökad cirkuläret, tecknat återbruksavtal med flera kommuner, mål och mätetal i hela produktionen för att öka utsortering till materialåtervinning och minskning av avfallsmängder. Samarbete med bland annat branschorganisation, forskning och utvecklingsprojekt samt Naturvårdsverket. Har flera piloter kring återbruk och en egen materialbank.
- En annan aktör inom byggsektorn arbetar med insamling och återvinning av sin egen produkt, här möter de hinder med den långa livslängd som deras produkt kan ha, desto lättare är det med kortlivade produkter där de kan styra mer över designen. Annars arbetar de främst strategiskt med förebyggandet av avfall i upphandling och inköp.
- Fler aktörer, främst branschorganisationer stöttar sina medlemmar i framtagning av kommunala avfallsplaner, se över rapportering och upplyser kring nya regler inom medlemmens område. Fler ingår även i dialog- och referensgrupper tillsammans med Naturvårdsverket för att ge och få input kring deras medlemmars arbete med avfall. De har även deltagit i workshops kring avfallsförebyggande åtgärder och deltagit i projekt till exempel kopplade till Re:Source.
- För livsmedelsbolaget är avfall ett fokusområde. De är med i Samarbetet för minskat matsvinn (SAMS), ett samarbete mellan branschaktörer som omnämns som åtgärdsförslag i det nationella programmet för förebyggande av livsmedelsavfall. De arbetar även med åtgärder för att öka cirkularitet genom att bland annat ta hand om restströmmar.
- Ett bolag som hanterar avfall berättar att de bland annat arbetar med att ge utbildning inom systemperspektiv för att de har identifierat att det ofta är högst fokus på produktionsoptimering. De driver även forskningsprojekt inom avfallsområdet.

Synpunkter

Nedan presenteras synpunkter på dokumentet från aktörerna. Synpunkterna har delats upp enligt: synpunkter på utformning och övergripande innehåll i dokumentet, synpunkter på målgrupp för dokumentet, synpunkter på vad aktörer anser saknas i dokumentet och synpunkter på specifika prioriterade områden. De redovisas även som tidigare uppdelat på offentliga eller privata aktörer.

Regioner, kommuner och nationella myndigheter

UTFORMNING OCH ÖVERGRIPANDE INNEHÅLL

Samtliga aktörer ansåg att planen och programmet utgjorde ett sammanfattande dokument som sammanställt nationella mål, styrmedel och initiativ. En del aktörer ansåg att det var bra att detta fanns samlat i ett dokument men de ansåg samtidigt att nyttan av dokumentet var begränsad och att dokumentet lätt blev inaktuellt. Det var delade meningar kring dokumentets utformning, ungefär hälften ansåg att dokumentet var för mastigt medan hälften ansåg dokumentet var väl utformat och lättläst. Exempel för lättare tillgänglighet var bland annat att dokumentet skulle kunna innehålla faktarutor och andra visuella inslag. Ett annat förslag var att minska faktainnehållet och lägga dessa delar i bilagor så att endast det väsentliga fanns kvar i huvuddokumentet.

Vidare fanns synpunkter på det förebyggande programmet. Många ville förbättra programmet och arbetet med att införa ett nationellt mål. En kommun hänvisar till det nationella etappmålet om biologisk återvinning av matavfall som har gett goda resultat i implementering på grund av dess tydlighet. Samma tydlighet efterfrågas för mål inom förebyggande åtgärder. En del aktörer ville att programmet skulle visa goda exempel på förbyggande åtgärder, gärna från andra EU länder. Exempel på andra åtgärder aktörerna vill se var bland annat; upphandlingstips och effekter av ökad insamling. Ett förslag var att visa hur man kan koppla arbetsutbildning och integration till förberedelse för återanvändning och påvisa att det finns en stor potential att öka antalet reparationer.

”Eftersöker mer kring förebyggande, både mål och goda exempel, kanske som en bilaga. Underlättar särskilt för mindre kommuner som inte har så mycket resurser”

Många av aktörerna önskar få in fler begrepp som innefattar cirkulär ekonomi. Att få in dessa begrepp anser aktörerna kommer att höja fokuset på arbetet högre upp i avfallshierarkin. En kommun bland aktörerna har bland annat döpt sin kommunala avfallsplan till *”Kretsloppsplan”* då namnet avfallsplan lätt gör att andra delar av kommunen inte anser sig höra till målgruppen.

MÅLGRUPP

Angående målgruppen ansåg många aktörer att planen främst riktade sig mot avfallskunniga och avdelningar i verksamheten som styrde över avfallshantering och renhållning. Många menade på att det hade varit fördelaktigt ifall planen riktade sig till fler avdelningar i verksamheten som även har rådighet över avfallet. I många avfallsförebyggande åtgärder nämndes till exempel inköpsavdelningen

som en grupp att rikta sig emot. En aktör tyckte även att det var viktigt att planen och programmet riktade sig åt olika verksamheter i kommunen som till exempel hållbarhet i undervisning, fysisk planering och design med hållbara material. Utöver detta tyckte ett par aktörer att dokumentet även bör rikta sig åt privata aktörer och mer om verksamhetsavfall.

En kommun ville även lyfta länsstyrelsens roll i genomförandet av åtgärderna och att planen skulle lyfta deras samrådande och inspirerande roll för kommuners arbete. Kommunen ställde sig även positiv till att delta i workshops vid framtagning av nästa nationella avfallsplan.

VAD SOM SAKNAS

Ett par aktörer nämnde att de föredrog att själva ta fram åtgärderna kopplade till målen medan andra påpekade avsaknaden av åtgärder i själva planen. En aktör nämnde att de fortfarande använde sig av föregående nationell avfallsplans förslag på åtgärder. Vidare var det en stor andel aktörer som ansåg att dokumentet inte var bra som planeringsverktyg eller till hjälp för att nå mål kopplade till avfall.

Ett par kommentarer påpekade även samtiden och tyckte att dokumentet skulle innehålla ett avsnitt kring avfallshantering i kris exempelvis som Covid-19. Även att mål och åtgärder i dokumentet bör uppdateras mer frekvent för att spegla den snabba utveckling som sker både i samhället och avfallsområdet. För att hålla avfallsplanen aktuell gav en kommun ett förslag på att Naturvårdsverket i samband med utskick av ny information bör koppla innehållet i utskicket till avfallsplanen och de mål och prioriterade områden som nämns däri. En av aktörerna efterfrågade att dokumentet inte bara beskrev nuläget utan även framtiden:

”Jag önskar något som kan guida mig framåt och inte bara guida mig i nutiden!”

För att dokumentet ska få mer tyngd i kommuners verksamhet anser flera aktörer att planen och programmet ska rikta sig specifikt till politiken för att de ska förstå vidden av vad som behöver göras. En annan eftersträvar tydligare instruktioner för länsstyrelsen kring hur tillsyn av avfallsplanen utförs och vad den bör innehålla.

Andra delar som aktörerna ville lyfta var ekonomiska styrmedel, så som grön skatteväxling. Även att dokumentet kunde spegla de resultat från uppföljningarna kommunerna haft med Naturvårdsverket i de prioriterade områdena, där de bland annat fyllt i ett ”score-card” och kopplat åtgärder som berör planen.

PRIORITERADE OMRÅDEN

Bland kommunerna och regionerna efterfrågas en strategi för bygg- och rivningsavfall då avfallsvolymer från invånarna är stora. En kommun tyckte även det är viktigt att också öka fokus på förebyggande åtgärder i byggprocessen och ha samråd för att byta kunskap.

Det näst största prioriterade området med flest synpunkter var nedskräpning. Här efterfrågas indikatorer för nedskräpning för att öka mätbarheten och även ge goda exempel på hur man som kommun kan arbeta med nedskräpning. En aktör vill lyfta marin nedskräpning då den menar på att Sverige inte lever upp till det arbete som sätts på EU-nivå. Detta gäller särskilt de kommuner med kustområde eller vid vattendrag.

Kring det textila området saknar kommuner strategier kring verksamhetsavfallet. Eftersom textilier är ett kommunalt ansvar kräver det bättre styrning och samråd för att inte allt textilt avfall ska förbrännas. Här efterfrågas producentansvar.

Andra delar som enstaka aktörer har nämnt är bland annat gruvavfall, mer fokus på förpackningar och goda exempel på hur man kan arbeta för att minska mängden i restavfallet med till exempel beteendeförändringar. Utöver det fanns en åsikt att med hjälp av producentansvar reglera produkter som sätts på marknaden idag och som blir mycket avfall på kort tid.

Branschorganisationer och företag UTFORMNING OCH ÖVERGRIPANDE INNEHÅLL

Nästan samtliga aktörer efterfrågade fler integrerade begrepp kopplat till den cirkulära ekonomin. Exempelvis byta ut ordet avfall mot resursflöde för öka medvetenheten kring resurseffektivitet och arbete högre upp i avfallshierarkin, det vill säga mer förebyggande. En annan nämnde att definitioner behöver vara tydliga på en nationell nivå, så som benämningen cirkulär, aktören frågade sig ifall det innebar krav på en eller flera cykler. Angående lättillgängligheten ansåg ett par aktörer att en populärvetenskaplig version hade ökat engagemanget.

En av aktörerna nämnde att dokumentet inte levde upp till sitt namn:

”Avfallshandbok borde den heta. Den är mer samlingsdokument. Plan känns mer konkret för att nå ett visst mål. Gör det tydligare, mer spetsig”

För att den ska leva upp till definitionen av plan anser aktören att åtgärder är viktigt för att visa hur man kan lösa problemen.

MÅLGRUPP

Att rikta sig till aktörerna som kommer att bli berörda av kommande åtgärder, till exempel producenter, insamlare och konsumenter ansåg ett par aktörer vara viktigt. En aktör nämnde att dokumentet bör koppla ihop stora förändringar som får stor påverkan, till exempel engångsplastdirektivet och kommunalt insamlingsansvar av förpackningar. Kopplat till det bör dokumentet vara pedagogisk i de förändringar som komma skall. Ett förbättringsförslag var att göra dokumentet mer kärnfullt genom att avlägsna statistikdelen. Medan andra aktörer pratade om vikten att mäta, men att dokumentet möjliggör att aktörerna mäter rätt saker på ett korrekt och jämförbart sätt. En annan aktör nämnde att dokumentet hade använts mer ifall det fanns exempel på åtgärder riktade till den privata sektorn. En av aktörerna ansåg sig inte alls vara målgrupp då den inte arbetar med avfall, ifall dokumentet talade om resursflöden ansåg de sig som målgrupp.

VAD SOM SAKNAS

Fler exempel för förbättringsåtgärder som efterfrågades från branschorganisationer och företag var bland annat; sammanfattade möjligheter och hinder för näringslivet och påvisa goda exempel av dessa, tydligt definerade delmål och lyfta ekonomiska och miljömässiga fördelar med återanvändning och återvinning. Vidare saknas även upphandlingstips, ett förslag var att i dokumentet hänvisa till

branschorganisationers och myndigheters dokument för att hitta tydliga mål och åtgärder kopplade till de olika prioriterade områdena. En annan aktör nämnde att dokumentet även bör koppla till miljöledningssystem, vad man lever upp till om man använder miljöledningssystem och Paris-avtalet.

Andra punkter som aktörerna identifierade som behjälpliga i deras arbete, var att på nationell nivå skapa förutsättningar för insamling, sortering och återbruk. Ett par aktörer nämnde vikten av skattereduktion på reparationstjänster som ett sådant medel. En annan aktör nämnde att fler styrmedel och strategier är inte nödvändigt utan att utformningen på dem vi redan har är essentiellt. Här gavs inga specifika exempel, men något som omnämndes var att styrmedlen och rekommendationerna idag fokuseras mer på att optimera avfallshanteringen och inte alls på livscykelperspektivet. En annan synpunkt var att påvisa miljönytta med återvinning och återbruk, att styrmedlet eller rekommendationen bör ha ett teknikneutralt perspektiv, så att resurserna är i fokus. En annan aktör menar även att styrmedel bör sättas kontextuellt, ett exempel som gavs kopplat till det var att södra och norra Sverige bör ha olika specifika mål, då deras situationer i förhållande till avfallshantering är annorlunda.

En del aktörer tryckte på verkkningsgraden av att till exempel införa krav på återvunnet och återbruk i offentlig upphandling, detta hade ökat efterfrågan. En av aktörerna nämnde att offentlig upphandling inte endast bör handla om pris utan även om krav på miljö och innovation.

Två privata aktörer hade synpunkter på avfall och resursflöden kopplat till den geopolitiska situationen. En aktör nämnde att den geopolitiska situationen gör det ekonomiskt försvarsbart för återvinningen av kritiska råmaterial. Kopplat till detta eftersöks även återvinningsmål och en strategi för dessa material. En annan aktör vill även öka fokus på innovationer som behövs för att utvinna de kritiska råmaterial som nu finns i hög koncentration i teknosfären, idag försvårar ”end-of-life” kriteriet att lagra de material eller produkter, som innehåller kritiska råmaterial, till den mängd som behövs för att det ska vara möjligt att utveckla utvinningsteknologier. Detta även för att bibehålla de kritiska råmaterial som framtida generationer kommer att behöva. Aktören tycker bland annat att deponier bör ses på som en ”resursbank” och att man bör identifiera och definiera ett syfte för dem.

En aktör uppmanade till att primära och sekundära resurser ska ha samma mål, idag har de två resurserna olika mål. Istället bör vi ha resursprinciper såsom inte öka entropi eller inte öka mängden kemikalier i biosfären. Till detta tillhör att vi kan mäta nyttan av resurserna över längre tidsperioder och fler återvinningsflöden. Idag anser aktören att vi främst mäter nyttan från en eller två användningar.

PRIORITERADE OMRÅDEN

För textil och elektronik efterfrågas reglering angående direktimport av varor med okontrollerat kemiskt innehåll som kommer påverka avfallshanteringen. Även rådgivning kring avfallet mellan privat aktör och offentliga företag som har infört insamling i sin verksamhet. Eftersom textila och elektroniska konsumentprodukter anses vanligare att gå in i återbruksströmmen behövs tydligare definitioner för avfall för dessa varor. En aktör anser att klassningen som avfall för textil är problematisk och uppger Tysklands klassificering där textilier blir undantagna och inte räknas som avfall. En aktör inom elektronik efterfrågar strategi för åter-

bruksströmmar utomlands, idag anses det som att man exporterar avfallsproblemet och de vill ha hjälp att göra rätt.

Aktörerna inom området elektronik och textil efterfrågar även ekonomiska styrmedel såsom momsreduktion på reparationer för att kunna arbeta mer förebyggande. Även producentansvar anses vara viktigt och verkningsfullt. Textila aktörer hoppas på en harmonisering med definitioner, mål och rapportering från EU då de verkar på en global marknad. En aktör vill att planen och programmet ska lyfta utveckling, innovationer och goda exempel inom de prioriterade områdena.

Även en aktör som har som syfte att producera golv samt samla in och återvinna golv ansåg att "end-of-life" kriteriet och avfallsdefinitionen försvårar deras arbete, främst med transporten av det insamlade materialet. Samma aktör tycker och hoppas att deras och liknande aktörers insamlingssystem och återvinning kommer att bibehållas parallellt med ett kommunalt ansvar. En annan aktör inom bygg och rivningsområdet har mött hinder med CE-märkningen, som gör att material i fullgott skick inte kan återbrukas. En annan aktör tycker att skatten på rivning och demontering bör sänkas.

Angående nedskräpning nämnde en aktör att nedskräpning bör prioriteras och den nationella avfallsplanen bör visa exempel på åtgärder för andra aktörer att följa. Samma aktör efterfrågade även ett nationellt mål för att minska marin nedskräpning.

En av plastaktörerna tyckte att dokumentet var bra för de som inte är insatta i avfallshantering. För deras verksamhet ansåg de att avsnittet om plast är inaktuellt, till exempel bygger avfallsstatistiken på en gammal mätpunkt. Därav önskar även de att dokumentet uppdateras mer frekvent:

"Dokumentet beskriver hur det såg ut för 6 år sedan. I stort sett har allt angående plast förändrats sedan planen skrevs"

En annan aktör vill ha indikationer på kommande krav som kan komma att påverka deras verksamhet, till exempel vill de veta ifall det kommer att komma krav på vilken typ av plaståtervinning som ska utföras? Idag finns det heller inget krav på kvalitén av produkten som återvinns och om den i sig kan återvinnas igen.

Två saker som hade hjälpt deras verksamhet är övervakning av vart plast hamnar, främst vid transporter utomlands och att tillsyn hos producenters produkter behöver förstärkas, för att veta vad deras produkter innehåller.

Inom livsmedel bör restprodukter vara ett fokusområde för återanvändning och cirkularitet. Aktörerna tyckte att man bör visa goda exempel på till exempel "best practice" för att inspirera fler. De uppmanar även till att dokumentet bör fokusera på vad de vill att företag ska leverera och varför, men framför allt visa hur de kan minska på avfall och miljöpåverkan. En aktör efterfrågar även tydlighet för mätning, med definitioner och anledning till vad och varför man ska mäta. Detta tror dom kommer leda till bättre kvalitet på data.

Diskussion och arbete framåt

Majoriteten av de intervjuade aktörerna ansåg att avfallsplan och program främst var en sammanfattande text kring hur avfallshanteringen i Sverige fungerade 2018. De ansåg att dokumentet kan läsas för att få en förståelse kring avfallshanteringen, men att det inte är till hjälp för det praktiska arbetet. Många nämnde dock att avfallsplanen var till hjälp som ett påtryckningsmedel mot politiker och företagsledning för att få igenom viktigt miljöarbete och för att visa att man arbetade i rätt riktning. Många kommuner hade också tagit med de prioriterade områdena i sina avfallsplaner eftersom de lyftes i den nationella avfallsplanen. Vad som efterfrågas är en plan kring hur man ska lösa de problem som finns och hur man kan uppnå målen. Det finns flera olika förslag på hur detta kan gå till:

- En handlingsplan
- Ett dokument som särskilt riktar sig till privata företag inom de prioriterade områdena med goda exempel på ”nice to have” och ”must have” samt ”best practicies”
- Åtgärder för att nå målen
- Kortare populärvetenskaplig version
- Koppla ihop arbete som görs av andra organisationer med avfallsplanens mål och prioriterade områden
- Varför man ska göra något och förslag på hur
- Då den nya avfallsplanen släpps så skulle digitala möten kunna genomföra för att visa på förändringar och andra viktiga delar i planen

Ett annat viktigt område är just begreppet avfall. För den stora majoriteten är avfall någon man hanterar inte något man jobbar med. Det vill säga när avfall nämns tänker inte gemene man på förebyggande arbete och upphandlingar för resurseffektivitet utan just på hur avfallet som uppstår ska tas om hand. Detta har fått en del kommuner att byta namn på sin avfallsplan till resurs- eller kretsloppsplan, för att öka medvetenhet och ”ägankekänslan” även hos andra avdelningar. För att parafras vad ett företag sa i en intervju; ”vi jobbar inte med avfall vi jobbar med vår produkt”. De upplevde därmed att de inte var en målgrupp för planen.

Många noterade också att avfallsplanens namn är *Göra mer med mindre* inte lyfter återbruk och förberedelse för återanvändning i tillräcklig utsträckning. Mål kring detta område efterfrågas och vissa kommuner har noterat att just avsaknaden av nationella mål har skapat mål inom andra organisationer i stället som då inte har samma tyngd som ett nationellt mål har.

Indikatorer för att följa upp avfallsplanens mål vore ett sätt att följa upp planen och att hålla den aktuell. Ett annat förslag som lyfts är att också koppla det arbete som Naturvårdsverket gör kring de prioriterade områdena i avfallsplanen och vilken inverkan det har på de nationella målen och avfallsplanen.

En del aktörer lyfte även vikten av avfallsstatistiken. Att definitioner är viktiga för att man ska mäta rätt saker för det är inte statistiken i sig som är den viktiga utan vad man gör med resultatet, till exempel att införa lämpliga åtgärder för att minska avfallet. Det som mäts blir också lättare att arbeta med när man kan visa resultatet av arbetet. Här efterfråga också en större tillsyn av Naturvårdsverket för att kontrollera att rätt data kommer in.

Färre synpunkter kom in avseende det avfallsförebyggande programmet, vilket skulle kunna tyda på att det inte slagit igenom så mycket och är lika känd som avfallsplanen.

Källhänvisning

Att styra mot en effektivare avfallshantering

<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1072735/FULLTEXT01.pdf>

Fråne, A., Hultén, J., Sundqvist, J.-O. & Viklund, L., 2017. *Framtida avfallsmängder och avfallsbehandlingskapacitet*, Norrköping: Svenska Miljö Emissions Data (SMED).

Konjunkturinstitutet, 2016. *Miljö, ekonomi och politik 2016*, Stockholm.

Naturvårdsverket, 2022. *Avfall i Sverige 2020*.

Bilaga 1

Medverkande aktörer i intervju-undersökningen

Kommuner och avfallsbolag (10 st)	Branschorganisationer (9 st)	Företag (8 st)	Myndigheter och regioner (3 st)
Malmö	Avfall Sverige	Tarkett	Region Gotland
Borlänge	Sveriges Textil- och modeföretag (TEKO)	Ragnsells	Boråsregionen
Laholm	Elkretsen	COOP	Upphandlingsmyndigheten
Ockelbo	Återvinningsindustrierna	Inrego	
Kiruna	Håll Sverige rent	H&M	
Roslagsvatten	Förpackningsinsamlingen (FTI)	Byggföretagen	
Tyresö	Svensk Handel	Arla	
Nacka	Svenskt producentansvar	Sven Johansson Bygg AB	
Sörab	Svensk plaståtervinning		
Tjörn			

Bilaga 2

Intervjuguide

Utredningen ska svara på följande övergripande fråga:
Vilka effekter har den nu gällande nationella avfallsplanen och avfallsförebyggande programmet bidragit till?

Delfrågor

1. Känner ni till den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet?
 - (Via e-post eller telefon – frågorna är utslagsgivande för fortsatt intervju)
 - Känner du till Sveriges nationella avfallsplan?
 - Känner du till Sveriges avfallsförebyggande program?
 - Om svaret är nej på båda frågorna tar vi kontakt med ny intervjuperson.

Om svaret är ja på någon av frågorna:

 - Hur väl känner du till dessa dokument? Vet du till exempel vilka områden för åtgärder som är prioriterade i planen resp. programmet?
 - Känner ni att ni är en av målgrupperna för planen och programmet?
2. Vilken användning har ni haft av planen och programmet i er organisation?
Hur har den använts?
 - Har planen resp. programmet påverkat arbetet i er organisation (eller i de organisationer/företag som er organisation företräder)? I så fall på vilket sätt?
 - (Används planen och programmet i framtagandet av den kommunala avfallsplanen och hur har den använts?)
 - Vilka åtgärder med koppling till plan och program har ni genomfört?
Kommer ni att genomföra några åtgärder under 2023?
 - Om ja: Har ni genomfört åtgärderna pga. av att de finns med i planen/programmet eller pga. av andra orsaker?
 - Om nej: Varför har ni inte genomfört några åtgärder? / Varför kommer ni inte genomföra åtgärder?
 - Hur bedömer ni nyttan av innehållet i planen och programmet? Är det ”rätt” åtgärder (de mest effektiva)? Vilka åtgärder skulle fungera bättre?
 - Har något av dokumenten fungerat bättre än det andra?
 - om ja, varför och på vilket sätt?
 - Vilka hinder för att genomföra åtgärder har ni identifierat?

3. Övergripande synpunkter om planen resp. programmet?
 - Hur ser ni på utformningen av dessa dokument? Är de lättillgängliga?
Är budskapen tydliga? Är de lagom långa? Innehåller de rätt saker?
Är de för detaljerade eller för övergripande?

4. Saknar ni något i planen och programmet?
 - Andra områden som borde prioriteras?
 - Vilka strategier borde finnas med?
 - Vilka styrmedel borde lyftas fram?
 - Vilka åtgärder saknas?
 - Annat som skulle göra den mer användbar i ert arbete?

5. Använder ni några andra styrdokument i ert arbete?
(beroende på aktör: cirkulär ekonomi, Avfall Sveriges vägledningar,
Naturvårdsverkets *föreskrifter* och vägledningar, *kommunala avfallsplaner*)

6. Har ni något ni vill tillägga?

Rapporten uttrycker nödvändigtvis inte Naturvårdsverkets ställningstagande. Författaren svarar själv för innehållet och anges vid referens till rapporten.

Möjligheter och utmaningar med avfallsplan och avfallsförebyggande program

En utvärdering av den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet – Att göra mer med mindre.

Alla länder i EU ska ha en nationell avfallsplan och ett avfallsförebyggande program som uppfyller kraven i artiklarna 28 och 30 i direktiv 2008/98/EG. Naturvårdsverket ansvarar för att se till att det finns en nationell plan och program enligt 9 kap. 11 § i avfallsförordningen. Vart sjätte år ska den nationella avfallsplanen och avfallsförebyggandeprogrammet utvärderas och revideras vid behov.

Den nuvarande nationella avfallsplanen och avfallsförebyggande programmet Att göra mer med mindre gäller mellan 2018–2023 och det har gått sex år sedan föregående plan och program utvärderades. Med anledning av detta gav Naturvårdsverket, hösten 2022, IVL Svenska Miljöinstitutet i uppdrag att utföra en utvärdering i syfte att identifiera vilka effekter nuvarande plan och program bidragit till. För att bedöma detta har samtliga kommunala avfallsplaner undersökts. 30 intervjuer med berörda aktörer har genomförts och statistik som presenteras i senaste avfallsplanen har följts upp.

Utvärderingen visar att planen och programmet inte har haft någon större betydelse för aktörernas arbete för en mer resurseffektiv avfallshantering. Dock nämner majoriteten av intervjuade aktörer att planen är en bra handbok kring hur avfallshanteringen fungerar i Sverige. Kommunerna har ofta med de prioriterade områdena som nämns i planen i sina kommunala avfallsplaner. Den nationella avfallsplanen nämns i 65 procent av de kommunala avfallsplaner som antagits från år 2018 och framåt. Många privata aktörer anger att den nationella avfallsplanen används som ett medel för att visa för företagsledning och politiker vilka prioriterade områden som är aktuella att arbeta med. Utvärderingen visar att kännedomen om den nationella avfallsplanen är större än det avfallsförebyggande programmet. Många aktörer efterfrågar en plan som pekar ut hur problem kopplat till avfall och avfallsförebyggande kan lösas och hur målen kan uppnås, och menar att den nuvarande planen visar vad man vill men inte hur man når dit.

