



LUNDS
UNIVERSITET

Inlåsta med avfall ...?

HERVÉ CORVELLEC & ANETTE SVINGSTEDT | LUNDS UNIVERSITET

EU har beslutat om en "avfallstrappa" – som handlar om att vi i första hand ska förebygga avfall. Går inte det är det återbruk som gäller, därefter återvinning av materialet. I sista hand bör avfallet eldas upp för energiåtervinning eller läggas på deponier. Men frågan är hur vi når till det högsta steget i avfallstrappan?

Om detta resonerar forskarna Hervé Corvellec och Anette Svingstedt från Campus Helsingborg vid Lunds universitet i en artikel tidigare publicerad i antologin "15 hållbara lösningar för framtiden" från Hållbarhetsforum vid Lunds universitet. Utifrån sin forskning sätter de fokus på de hinder som avfallsorganisationer möter när de ska förebygga industriellt och kommersiellt avfall. Artikeln bygger på forskningsstudien "Frikopplingstjänster – en lösning för avfallsförebyggande?" från 2015 (www.ism.lu.se/ft).

Klättra uppåt i "avfallstrappan"

Avfall utgör en global miljöutmaning av rang. Varje år produceras ca 2 miljarder ton hushållsavfall (avfall som uppstår efter den privata konsumtion), och mellan 5 och 8 miljarder ton verksamhetsavfall (avfall som produceras i samband med produktion och distribution av produkter och tjänster). I Sverige blir det ca 1,2 kg hushållsavfall och 6,3 kg verksamhetsavfall per dag och person, vilket ligger nära det europeiska snittet.

Avfallsproduktionen utgör ett systematiskt slöseri med material och en brist på framsynhet i resursförsörjning. Men den utgör också ett hot mot den fysiska miljön genom att förorena grundvattnet eller förfula stadsmiljön. Avfall hotar folkhälsan, t.ex. genom att framkalla allergier, sänka immunförsvaret, eller sprida sjukdomar som denguefeber och kolera. Det hotar också et biologiska livet, t.ex. genom plast i havet. Avfall lämnar även ett betydande bidrag till vår klimatpåverkan, till exempel genom utsläpp av koldioxid i samband med förbränning av avfall och utsläpp av metan från deponier.

Avfallets negativa miljöpåverkan är särskilt påtaglig i de fattigare länderna, men gäller också i högsta grad de rika där det produceras så mycket mer avfall. Avfallet måste tas om hand och många länder däribland Sverige har genom åren tagit en rad initiativ för att kontrollera och begränsa avfallets negativa miljöpåverkan som att säkra deponier, rensa röken från förbränningsanläggningar, eller införa producentansvar och andra återvinningssystem.

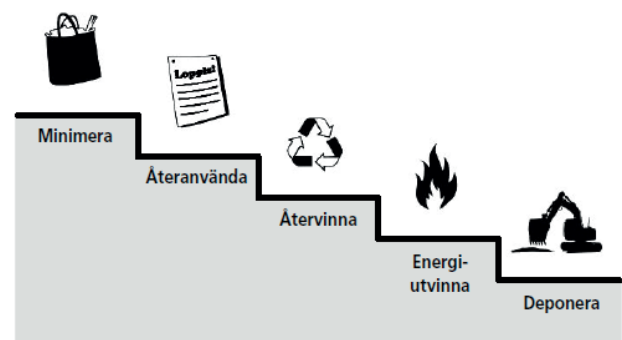
På senare år har alternativen för avfallshantering inordnats i den europeiska avfallshierarkin (också kallad avfallstrappan i Sverige) som fastställer en prioritetsordning där det bästa sättet att ta hand om avfall är att förebygga dess förekomst, följt av återbruk, återvinning, energiutvinning och till sist deponi. Avfallshierarkin utgör en laglig kraft inom EU och därmed i dess medlemsländer.

Ledorden är att EU:s medlemsländer ska klättra uppåt i avfallshierarkin och en av de stora utmaningarna idag som den svenska avfallspolitiken står inför är att arbeta avfallsförebyggande, dvs. minska avfallsmängderna och dess farlighet. Det är dock lättare sagt att man ska förebygga avfall än att visa på hur man ska göra det.

Nedan beskrivs vissa av de inlåsningsbarriärer som hindrar ett effektivt förebyggande av det avfall som vi producerar mest, nämligen verksamhetsavfall. Dessa inlåsningsbarriärer blir ett exempel som visar svårigheterna som finns i att driva det rådande ekonomiska systemet mot hållbarhet. Det utesluter inte arbete för att stötta konsumenterna i att minska och sortera sitt avfall, men vi menar att det är dags nu att lägga mer fokus på också verksamhetsavfallet.

Från goda exempel till inlåsningsbarriärer

Vi startade studien, som ligger till grund för detta kapitel, med en undran om hur kommunala och privata avfallsorganisationer som tar hand om avfall arbetar med att hjälpa sina företagskunder, avfallsproducenterna, att förebygga och/eller minska sitt avfall.



Frågan förändrades dock snabbt när vi startade fältarbetet. Redan vid de inledande intervjuerna visade det sig att informanterna hellre pratade om svårigheterna att hjälpa avfallsproducerande företag och offentliga organisationer att förebygga avfall än hur de lyckats utvecklas förebyggande strategier.

Genom att tala med företrädare för kommunala och privata avfallsorganisationer, branschorganisationer, kommuner, och konsultbolag inom avfall (totalt nitton intervjuer och deltagande vid två seminarier) förstärktes bilden av att det avfallsförebyggande arbetet riktat mot avfallsproducenterna försvåras eller hindras på olika sätt. Merparten av de intervjuade är eniga om att utvecklingen av det avfallsförebyggande arbetet riktat till företag går för långsamt. De svarade till exempel så här:

Mitt övergripande intryck är att man famlar väldigt mycket. Man har förstått att det är viktigt men man har inte en aning om egentligen hur man ska jobba med det och man har väl egentligen inte någon aning heller om vem som ska jobba med det.

Det är svårt att få avfallsverksamheter att lämna återvinningsdiskussionen och diskutera avfallsförebyggande.

I samtalen kom det även fram att det förekommer avfallsförebyggande pionjärförsök, men det som kännetecknar ett förebyggande av verksamhetsavfall är en rad inläsningar som vi beskriver nedan.

Varför ändra på något som fungerar bra idag?

Begreppet inläsning hämtade vi från forskningen om övergången till en fossilfri energiförsörjning. En inläsning syftar till att de lösningar som man eftersträvar på dagens problem många gånger begränsas av de beslut och val som gjorts i historien. Inläsningar syftar också till systemlösningar som möter dagens behov på ett tillfredställande sätt, men som hindrar att nya lösningar tas fram som svar till nya och framtida behov. Ett exempel är dagens insamlingssystem för avfall som tillgodoser behovet att värna om folkhälsan och att ta om hand energin i avfallet – men som däremot inte är fokuserade på det allt viktigare behovet av att förebygga avfall.

Inläsningar är ofta väl fungerande system och en typisk fråga till någon som pekar på att ett tekniskt system lider av inläsning är: Varför ändra på något som fungerar och är framgångsrikt? En inläsning omgärdas av stödjande koalitioner, från enskilda organisationer till etablerade teknologier, som har mycket att vinna på att motsätta sig förändringar och hålla tillbaka nya idéer till utveckling och förändring. Men även om det oftast är svårt att bryta en inläsning är det inte omöjligt, till exempel när det uppstår en krissituation eller när omvärldens press för förändring blir tillräckligt omfattande, vilket kan bli fallet med avfall.

Fyra inläsningar som inte gynnar avfallsförebyggande

Vi har sett fyra olika typer av inläsningar som låser in avfallsaktörer i syn- och arbetssätt som inte gynnar ökat avfallsförebyggande.

Den första pekar mot branschens affärslogik, traditioner, affärsmodeller, affärsavtal och synsätt på kunder. Den andra handlar om människors vanor och föreställningar, i synnerhet hur människor som arbetar i branschen ser på sin roll,

kompetens och marknad. Den tredje är av institutionell natur och handlar om det rådande regelverket samt avsaknad av ekonomiska incitament. Den fjärde inläsningen är av materiell karaktär och avser främst den infrastruktur som finns uppbyggd kring avfall idag.

1. INLÄSNING I EN KONVENTIONELL AFFÄRSLOGIK

Den första inläsningen har sin grund i att det lönar sig med avfall. Flera av avfallsorganisationerna med ansvar för insamling av avfall har ett förflutet som åkeriverksamheter. I dessa har det funnits en tradition, som till viss del fortfarande finns kvar, som innebär att man fokuserar på att ta fram effektiva lösningar för att lämna och hämta avfallscontainrar hos kunderna:

[Avfallsorganisationerna] är mycket duktiga på att köra lastbilar. De är mycket duktiga på att sätta ut containrar så att säga och hitta logistikfördelarna.

Kärntjänsten har varit att hämta och lämna containrar med avfall och det är den tjänst man tjänar pengar på

Diskussionerna både internt och med kunderna handlar mer om hur mycket det kostar att tömma en container än hur vi kan förädla det som finns i containern.

Avfallsbranschen har ingen lång tradition av att använda kundbegreppet. Fram till ganska nyligen pratade man om "abonnenter på/till avfallscontainer". Och på motsvarande sätt handlar många företagsavtal om att hämta eller leverera en viss mängd avfall, vilket inte gynnar tanken på ett avfallsförebyggande:

[Ett privat avfallsbolag som samlar in avfallet] avtalar [med ett kommunalt avfallsbolag] om en viss mängd avfall till ett visst fastställt pris. Levereras [av det insamlande avfallsbolaget] en mindre mängd avfall än avtalat betalas ett högre pris för att bli av med avfallet. Detta upplägg hindrar eller i alla fall gynnar inte de respektive parterna att arbeta med avfallsförebyggande åtgärder.

Intervjupersonerna pratar om raka och tydliga köp och säljförhållanden mellan kund och avfallsorganisation:

Avfallsorganisationen, är inriktade på att göra affärer, det är sista raden som räknas. Tjänster som har för låg marginal eller om inte direkt ger lönsamhet avstår man gärna ifrån till förmån för affärer med stora marginaler.

Det är den enskilda transaktionens lönsamhet som står i centrum. Något förenklat uttryckt handlar det om göra varje transaktion så lönsam som möjligt. Olika typer av avfallsorganisationer har så klart olika affärsmodeller, inte minst beroende på om aktören ansvarar för insamling av avfall och/eller ansvarar för avfallsbehandling. Men de vi intervjuade menar att rådande affärsmodeller för de flesta avfallsorganisationer är problematiska utifrån ett avfallsförebyggande perspektiv därför att dessa inte stimulerar till minskad avfallsproduktion utan snarare till ökad hantering av allt större mängder avfall:

Samtliga affärsmodeller bygger ju på att desto mer avfall du tar emot desto mer pengar tjänar du. Så är det och det har ju tjänat kommunerna väldigt väl men när man då ska upp i de två översta trapporna som att man faktiskt ska minimera och förebygga så sitter man ju alltså lite i klistret därför att ekonomin ska ju samtidigt hänga ihop.

Det är fortfarande lönsamt att ta hand om avfall. Detta är ett problem. Det finns en tradition i branschen, ett beteende

som handlar om att det finns pengar i avfall. Gamla affärsmodeller som gynnar avfallshantering.

Konstruktionen av affärsmodellen hindrar en snabbare och mer omfattande utveckling av avfallsförebyggandet. Dessutom är det låga marginaler i de förebyggande tjänster som idag erbjuds som utbildning och rådgivning jämfört med själva kärntjänsten som insamling, sortering, transporter, återvinning eller annan behandling av avfallet.

Några av de vi intervjuat menar att i stället borde man försöka hitta nya affärsmodeller som främjar utveckling av nya idéer till ökat avfallsförebyggande. I de berättelser som informanterna ger växer det fram en bild av en bransch präglad av ett konventionellt transaktionsperspektiv organiserad kring avfallsvolymer. Det görs få ansträngningar för att föra samman de som producerar avfall med de som samlar in och som behandlar avfallet för att minska avfallsmängderna.

2. INLÅSNING I VANOR OCH FÖRESTÄLLNINGAR

Den andra inlåsningen är relaterad till hur människor i avfallsorganisationer ser på sin kompetens, sitt arbetssätt och avfallsmarknaden. De vi intervjuat betonar att de som arbetar med avfallsfrågor är kunniga och har stor avfallskompetens. Däremot saknas det ofta tilltro att den egna kompetensen kan användas för att hjälpa avfallsproducenterna att minska sitt avfall:

Menar du att vi skulle gå till våra kunder att säga åt dem vad de ska göra? Skulle vi säga så ska ni inte göra? Vi kan ju inget om deras produktion.

Samtidigt reflekterar en del av de intervjuade över de avfallstjänster som redan finns som sorteringshjälp, utbildningar och rådgivning, och vad som skulle behövas utöver detta:

Vi behöver komma in redan i inköpsfasen. Men där är vi inte. Vi är inte alls med i denna fas och det är där vi skulle kunna påverka för att minska avfallsmängderna.

Behovet av utveckling och förändring möter dessutom en managementkultur som anser att det saknas förutsättningar i organisationen för att arbeta med avfallsminimering eller förebyggande av avfall. I intervjuerna pekades det på att de flesta chefer idag i den här branschen har en teknisk utbildning som leder att man gärna tar sig an tekniska problem snarare än frågor som avfallsförebyggande, mjuka frågor som flera kallar det.

Avfallsbranschen har inte heller en tradition av att sätta nära samverkan med kunderna i fokus, menar de vi intervjuat, och därför har inte heller ledningen varit inriktade på att utveckla mer samverkande nära relationer med kunderna. Det är något som kan behövas för att tillsammans med kunderna arbeta för ökat avfallsförebyggande. En av dem vi intervjuade betonade att framtida chefer i avfallsorganisationer behöver en profil som prioriterar utveckling av relationer och kommunikation för att kunna göra nya typer av affärer.

Även när företrädare för avfallsorganisationer tror att de skulle kunna göra mer, upplever de att efterfrågan på deras avfallskompetens är svag. Deras kunder söker i dagsläget inte efter, i alla fall inte uttryckligen, hjälp hos avfallsorganisationen för att minska sitt avfall.

Det vi gör beror väldigt mycket på våra kunders ambitionsnivå. Vad de vill styr vad vi kan göra för att öka avfalls-

förebyggandet. Det verkar som att avfallsförebyggande är mindre naturligt att arbeta med.

Ambitionsnivån vad gäller miljö och hållbarhet (avfallsförebyggande) är för låg hos våra kunder. Denna ambitionsnivå måste höjas och vi måste arbeta med att försöka höja deras ambitionsnivå.

Medan vissa ger uttryck för att den egna avfallsorganisationen visar ett svagt intresse för att personalens avfallskompetens används i förebyggande syfte, menar andra att kundernas bristande intresse för avfallsförebyggande står i kontrast till de avfallsförebyggande ambitioner som många avfallsorganisationer ger uttryck för.

I grunden är det svårt att visa att alla har något att vinna på att förebygga uppkomsten av avfall, vilket förklarar att avfallsförebyggande inte har fått något tydligt fäste i praktiken. Ett samspel mellan osäkerhet över den egna kompetensen att utveckla avfallsförebyggande tjänster och en svag efterfrågan av sådana tjänster gör att de politiska ambitionerna som finns hittills har varit svåra att genomföra.

3. INLÅSNING I INSTITUTIONELLA STRUKTURER

De som intervjuats betonar att det saknas regelverk som ger incitament till, och ställer krav på både avfallsproducenter och avfallsorganisationer att kliva uppåt i avfallshierarkin. Det efterfrågas bland annat större möjligheter att kunna kontrollera och följa upp hur organisationer som producerar avfall arbetar också med att förebygga avfall:

Kommunens miljöinspektörer skulle kunna ställa kontrollerande frågor till en avfallsproducerande verksamhet som: Hur har ni arbetat avfallsförebyggande, hur mycket har ni minskat era avfallsmängder under året etc.?

Man borde också kunna sätta krav på avfallsförebyggande vid upphandlingar:

Istället för och ha de här vanliga upphandlingsrundorna som oftast går till de som betalar lägst pris eller kan ge lägst pris på tjänsten så vill man istället sträva efter att hitta ett alternativ som går ut på att upphandlarna säger: "det här vill vi uppnå". Vi bryr oss inte om hur ni gör det, bara ni visar på att vi kan nå de här avfallsmålen. Det innebär att det blir en funktionsupphandling istället för att som nu låta den med bäst pris få upphandlingen.

Det behövs också ett regelverk som bättre tar hänsyn till det avfall som uppstår när man producerar produkter och tjänster.

För att få sälja en produkt på den svenska marknaden ska det vara reglerat hur produkten ska tas om hand när den blir till avfall. Det innebär att producenter måste redovisa sin produktionsprocess för att det ska gå att fastställa hur avfallet ska tas om hand. Eller om man vet hur den producerats underlättar det för att kunna finna nya kreativa lösningar för att återvinna produkten när den blir till avfall, eller så kan man redan i produktionsprocessen förändra något som gör att återvinningen ökar. Det behövs styrmedel som tvingar företag att arbeta att ta sig högre upp i avfallstrappan.

Utvecklingen av avfallsförebyggande hålls tillbaka av att det saknas tydliga ekonomiska incitament för att förebygga att avfall uppkommer. De vi träffade i vår studie efterfrågar drivkrafter som skapar utrymme för både avfallsorganisationer och deras kunder att få lönsamhet i innovativa avfallsförebyggande åtgärder.

En utveckling mot avfallsförebyggande behöver ta sin utgångspunkt i avfallsaktörernas mål och verksamhetslogik, till exempel att förverkliga politiska ambitioner för offentliga aktörer eller uppnå lönsamhet för de privata. Särskilt den senare anses problematiskt. Några av de intervjuade påtalar att det är problematiskt att utveckla ett ökat samarbete med kunderna i syfte att minska avfallsmängderna eftersom det inte finns några direkta och tydliga ekonomiska incitament för avfallsförebyggande varken för avfallsproducenterna eller avfallsorganisationerna. Några undrar:

Hur kan man få någon [avfallsorganisation] som tjänar pengar på avfall att ägna sig åt att avfallsförebygga?

Den undran grundar sig i att kundens kostnad för avfallshantering i dagsläget är låg i förhållande till andra kostnader:

Avfallskostnaden för ett [bygg]projekt är 0,3 procent av den totala kostnaden. Ofta får vi höra från våra kunder "du det där är jättebra det där med avfall men jag ska faktiskt bygga ett hus här så jag har inte tid med avfallet nu." Det är något som ska bara ska väck och fungera så att säga.

Då är det svårt att väcka intresse hos avfallsproducenterna för ett mer systematiskt arbete med att förebygga uppkomsten av avfallet. Det är för billigt med avfallshantering för att bereda plats för användningen av den avfallsförebyggande kompetens som avfallsorganisationer har.

4. INLÅSNING I INFRASTRUKTUR

Slutligen pekar de som vi intervjuat på att befintlig infrastruktur kring hantering av avfall, till exempel förbränningsanläggningar men även återvinningssystem och deponier, kan försvåra satsningar på avfallsförebyggande arbete. Infrastruktur för insamling och hantering av avfall som anses fungera på ett teknisk, miljömässigt och ekonomiskt tillfredsställande sätt skapar inlåsnings genom att de gör det svårare att motivera satsningar på alternativa sätt att förhålla sig till avfall.

En av de intervjuade menar att avfallsförbränning prioriteras på bekostnad av innovativa avfallsminimerande lösningar. Förbränningsanläggningarna, som binder mycket kapital, bygger på att dessa måste täcka en del av sina kostnader för avfallshanteringen genom att sälja den energi som produceras så att avfallstaxan kan hållas nere. Energileveranserna ofta bundna i kontrakt som löper under mycket lång tidsperiod. Och det råder en överkapacitet hos förbränningsanläggningarna som gör att minskande avfallsmängder i Sverige måste kompenseras med ökad import av avfall.

Förbränningsanläggningarna behöver bränsle. Detta ökar inte incitamenten för avfallsförebyggandet.

Våra förbränningsanläggningar står och ropar efter avfall. Vad ska vi göra? Det är så det är.

Ovanstående resonemang gäller inte enbart för förbränningsanläggningar. Även materialåtervinning vilar på infrastruktur som är uppbyggda för att ta hand om stora mängder avfall, som nu kan vara hotade av en utveckling mot mindre mängder avfall. En av de intervjuade resonerar:

Ja, vad jag menar med det är ju att som det ser ut nu så är det ju vår näring att ta emot och behandla avfall på bästa sätt. Kommer det ingenting så har vi mindre och göra kan man ju säga. Om vi inte ställer om skutan på något sätt.

Frågan om infrastrukturell inlåsnings gäller alltså lika mycket för insamlingsmodellerna, återvinningscentralerna och förbrän-

ningsanläggningarna. I detta avseende hänger problematiken med den infrastrukturella inlåsnings intimt ihop med de tidigare diskuterade ekonomiska incitamenten.

Befintliga avfallsinfrastrukturer stödjer i dagsläget främst åtgärder och aktiviteter som bidrar till att välsorterat avfall strömmar in till förbränningsanläggningen snarare än att de ger stöd åt minskad inströmning av avfall. Den befintliga avfallsinfrastrukturen låser de ekonomiska flöden till avfallsflöden och frågan om att generera ekonomiska flöden av mindre snarare än mer avfallsmaterial återkommer som en central utmaning för avfallsförebyggande.

VÄGEN MOT UPPLÅSNINGAR

De fyra inlåsningsarna vi har beskrivit är inte oberoende av varandra utan förstärker varandra. De skapar ett gap mellan å ena sidan den politiska viljan att arbeta avfallsförebyggande och en medvetenhet hos avfallsorganisationerna om behovet av avfallsförebyggande – och å andra sidan hur avfallsorganisationer ser på möjligheten att utveckla avfallsförebyggande.

Ett traditionsbundet sätt att göra affärer hindrar att avfall förebyggs. Det handlar om insamling och behandling av avfall, branschens egen syn på den egna kompetensen, en outvecklad marknad för avfallsförebyggande tjänster, en brist på lagmässiga och ekonomiska incitament samt befintliga avfallsinfrastrukturer. Denna sammanvävning av historiska, kulturella, materiella, lagliga, ekonomiska, företagsekonomiska och mänskliga faktorer är illustrativ för att beskriva de svårigheter som finns med att nysta upp vad som binder ihop den rådande ekonomiska ordningen och initiera en övergång mot en mer hållbar försörjning. Det är därför angeläget att ställa sig frågan om de inlåsnings som kännetecknar avfallsförebyggande idag kan brytas.

Som forskare tror vi att det som behövs är ett tätare samverkan mellan de som producerar och hanterar avfall så att de förutsättningar, kompetens och behov som respektive part har möts. Erfarenheter från andra tjänstesektorer pekar entydigt på att det är i samarbetet mellan kund och leverantör som värde skapas, vilket bekräftas av de få exempel av fungerande avfallsförebyggande aktiviteter som finns

Ser man på vad som händer kring förebyggande av hushållsavfall märker man att det är ofta andra aktörer än de konventionella avfallsorganisationerna som driver utvecklingen. Avfallsbranschen är aktiv, men många initiativ kommer från exempelvis konsumentföreningar, kommunala miljöavdelningar eller miljötekniska företag, men även producerande företag och aktivister. Detta är kanske inte så konstigt då ett förebyggande av avfall sker innan avfall uppstår och är därför egentligen inte en tydlig avfallsfråga. En framväxt av nya aktörer utgör en möjlighet att utveckla avfallsförebyggande tjänster. Dessutom pekar de vi talat med på ett behov av ekonomiska och juridiska styrmedel som skulle förstärka de avfallsförebyggande initiativen.

Samtidigt kan förutsättningar för ett avfallsförebyggande finnas i en enklare och radikalare vägran att acceptera avfall. På samma sätt som hushållen engagerat sig i sitt avfall, behöver företag komma närmare det avfall som de producerar – i stället för att nöja sig med att någon annan kommer och avlägsnar det. Avfallsförebyggande är inte något som bara kan mätas i reda pengar. Stora miljövärden står på spel. Vägra avfall borde vara mottot.