

Miljödepartementet

Vår referens/dnr:

2021-106

Er referens/dnr:

M2021/00950

2021-10-01

Remissvar

Betänkandet Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin (SOU 2021:24)

Svenskt Näringsliv har tagit del av betänkandet Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin (SOU 2021:24) och lämnar våra övergripande kommentarer nedan.

Svenskt Näringsliv företräder drygt 60 000 små, medelstora och stora företag. Dessa är organiserade i 50 bransch- och arbetsgivarförbund. Förbunden utgör föreningen Svenskt Näringslivs medlemmar. Svenskt Näringslivs ställningstagande har utarbetats efter samråd med berörda branschförbund inom Svenskt Näringsliv.

Svenskt Näringslivs yttrande är övergripande och för mer detaljerade kommentarer hänvisar vi till de yttranden som getts i detta ärende från berörda medlemsorganisationer.

Sammanfattande kommentarer

Svenskt Näringsliv stödjer utredningens förslag om införande av möjlighet för verksamhetsutövare att göra frival för sitt kommunala avfall.

För att Sverige ska kunna bli ett fossilfritt välfärdsland behöver många steg tas för att främja den cirkulära ekonomin och underlätta för näringslivets omställning. Möjligheten för verksamhetsutövare att kunna göra frival är en viktig pusselbit för att främja utvecklingen. Regeringen har höga ambitioner för att Sverige ska bli mer cirkulärt, en ambition som delas av det svenska näringslivet. Sverige måste nu följa sina nordiska grannländer och införa ett frival för att möjliggöra för näringslivet att förädla avfall och utveckla cirkulära material- och produktflöden. Införandet av ett

frival ger företagen den rådighet som krävs för att kunna möjliggöra satsningar på innovation och nya investeringar kopplat till aktuella avfallsströmmar.

Införandet av ett frival är än viktigare att införa i och med att det nya begreppet kommunalt avfall har införts i svensk lag vilket, beroende på hur det kommer att tolkas, riskerar att slå sönder väl fungerande förädlings flöden och hindra nya cirkulära flöden från att realiseras om inte införande av frival genomförs snarast.

Upp till bevis för regeringen att visa handlingskraft för den cirkulära ekonomin

Genom strategin för cirkulär ekonomi och tillhörande handlingsplan har regeringen tydliggjort att cirkulär ekonomi är en prioriterad fråga. Regeringen pekar på ett flertal åtgärder som behöver vidtas för att främja utvecklingen. Näringslivet pekas ut som en viktig aktör och regeringen skriver bl a i strategin på sid 13: *”Nyckeln till en väl fungerande cirkulär ekonomi är både innovation längs hela värdekedjan och framgångsrika cirkulära affärsmodeller i näringslivet”* I regeringens handlingsplan för cirkulär ekonomi, avsnitt 3.6.4, anges frival som en viktig förutsättning för en cirkulär ekonomi där *”större möjligheter för yrkesmässiga verksamheter att ta hand om sitt kommunala avfall, det så kallade frivalet, ska möjliggöra utveckling av nya modeller och metoder för en cirkulär ekonomi”*

Nu är det upp till bevis för regeringen att visa att man menar allvar med ambitionen om en cirkulär ekonomi och att vidta åtgärder som främjar näringslivets cirkulära omställning, genom införande av ett frival. Danmark, Finland och Norge har redan, med positiva erfarenheter och resultat, infört möjligheter för verksamhetsutövare att välja vem som ska hantera det kommunala avfallet som uppstår i verksamheten. Sverige är nu ensamt land i Norden med att ha kommunalt monopol på verksamheternas kommunala avfall. Utredningens konsekvensanalys visar att det finns goda argument för varför ett frival ska införas i Sverige.

Principen att företag ska få äga sitt eget avfall är central för utvecklingen av den cirkulära ekonomin

För att klara klimatmålen är det viktigt att vi får en mer cirkulär ekonomi. Näringslivet har ett stort ansvar i att utveckla nya cirkulära lösningar, material och produkter. För att få en cirkulär ekonomi behöver alla samhällets aktörer, både privat som offentlig, bidra. En viktig del i omställningen från linjärt till cirkulärt är att se över och förändra befintliga strukturer och arbetssätt i samhället. En del i detta är att

möjliggöra för verksamhetsutövare att få rådighet över sitt kommunala avfall. Det är en viktig pusselbit i arbetet mot en mer cirkulär ekonomi.

Utredningen, SOU 2021:24, poängterar att forskning framhåller att förutsättningarna för en fungerande cirkulär ekonomi, liksom för en linjär ekonomi, behöver innehålla beståndsdelar i form av äganderätt, tydligt regelverk och konkurrens. Äganderätten till avfallet är en nyckelfråga för många företags arbete med cirkulära material- och produktflöden. Genom tydlighet i ägarfrågan skapas incitament för teknikutveckling och innovation för företagen vilket kan leda till helt nya sätt att nyttja, förädla och cirkulera avfallet. Utan äganderätt förhindras detta.

Enligt utredningens förslag kommer grundansvaret för avfallshanteringen att kvarstå hos kommunerna. Många av de verksamhetsutövare som idag har kommunal hantering av avfallet kommer att fortsätta med det. Men det är viktigt att valmöjligheten till eget ägarskap finns för att skapa förutsättningar för befintliga, och utvecklingen av nya, cirkulära flöden.

Frival ännu viktigare då kommunala monopolet riskeras att breddas

Idag är införandet av ett frival än viktigare om regeringen menar allvar med sina ambitioner för ett cirkulärt och mer resurseffektivt Sverige. Vid implementeringen av det reviderade avfallsdirektivet i svensk lag ersattes begreppet hushållsavfall med begreppet kommunalt avfall. Förändringen sades inte förändra ansvarsfördelningen för avfallsfraktioner utan begreppet infördes enbart av statistikskäl. I propositionen angavs: *”Att uttrycket kommunalt avfall ersätter termen hushållsavfall bör dock, som framgår ovan, inte i sig innebära att ansvaret för hanteringen av avfallet ändras.”* Det har däremot kommit till Svenskt Näringslivs kännedom att tolkning av begreppet nu är uppe för diskussion.

Naturvårdsverket har i en vägledning publicerad 24 september 2021 framfört att lagändringen har medfört ändringar i omfattningen av det kommunala ansvaret och nu omfattar avfallsströmmar som tidigare bedömts som verksamhetsavfall. En sådan tolkning innebär i så fall en förändring som är betydligt mer omfattande än vad som har angetts i förarbeten. Konsekvenserna av detta på gällande avtal, kostnader, prejudicerande domar samt effekter på innovation och företagens arbete med cirkulära materialflöden har inte utretts. Förändringen skulle också innebära att de investeringar i återvinningslösningar som privata återvinningsföretag gjort tillsammans med detaljhandel och restaurangkedjor riskerar att inte överensstämja med lagstiftningen. Utredningen konstaterar att ändringen av begreppet till kommunalt avfall, för att främja statistikrapportering, i Sverige kan resultera i konsekvenser som inte EU

avsåg när det nya begreppet infördes. Utan en frivalslösning riskerar detta att leda till att redan existerande välfungerande förädlingsflöden och cirkulära flöden bryts sönder, se exempel längre ner i remissvaret, och att nya inte kommer fram.

Svenskt Näringsliv vill i detta sammanhang också lyfta fram slutsatserna i Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget att föreslå genomförande av artikel 22 om bioavfall Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG. Naturvårdsverket konstaterar där att om möjligheten till frival inte införs, nu när det nya begreppet kommunalt avfall införts i svensk lag, så måste hanteringen av bioavfall utredas i särskild ordning och ett helhetsgrepp tas för aktuella avfallsfraktioner.

Ett frival är en förutsättning för företagen att skapa nya cirkulära resursflöden

Anledningarna till att en frivalslösning är viktig för att möjliggöra ökad resurseffektivitet och cirkulära flöden är flera, och några av de viktigaste är:

Verksamhetsutövarna behöver ges möjlighet att nyttja sitt avfall/sina resurser

Det svenska näringslivet ser stora möjligheter med ökad cirkularitet, har höga ambitioner och vill axla en drivande roll. Det måste vara självklart att en engagerad verksamhetsutövare ska kunna ta ansvar för sina materialflöden och välja en lösning som bidrar till företagets hållbarhetsarbete inkl. hur avfallet ska hanteras och vilket återvinningsföretag som ska hantera avfallet. Ett frival möjliggör för företagen att anlita företag specialiserade för att hantera olika avfallstyper och med möjlighet att förädla dessa. Genom ägarskap över avfallet möjliggörs också teknikutveckling och innovation hos företagen kopplat till aktuella avfallsströmmar. En verksamhetsutövare bestämmer redan idag vem som ska hämta både verksamhets- och producentansvarsavfallet. Ett frival möjliggör en samordning av hämtning av verksamheternas avfall vilket också minskar antalet transporter. Återvinningsföretag konkurrerar med varandra och om en verksamhetsutövare inte är nöjd kan avtalet avbrytas. Det kan också vara fråga om rena resurser som företagen kan sälja istället för att betala kommunerna för att hämta, vilket också det leder till ekonomiskt hållbara lösningar.

Möjliggör de storskaliga flöden som behövs för effektiva cirkulära lösningar

Avfallshantering handlar ofta om stora volymer och lågt eller negativt materialvärde. Det finns därför en logik i att skapa storskaliga lösningar för insamlingen vilket skapar kostnadseffektivitet och i sin tur möjliggör cirkulära flöden. Flera av de företag i dagligvarubranschen som driver butikskedjor upphandlar därför avfallshantering för sina butiker regionalt snarare än lokalt. En enskild kommun är i det här perspektivet ett väldigt litet geografiskt område. Liknande sammanslagna upphandlingar sker också i handlarägda butiker. Det finns flera exempel på lokala samarbeten

där enskilda butiker i en region gått samman för att skapa stordriftsfördelar i avfallshanteringen. Detta har varit möjligt eftersom det i domar fastslagits att matavfallet ska betraktas som verksamhetsavfall. Dessa samarbeten riskeras nu att förhindras utan ett frivalsalternativ.

Förbättrar möjligheterna att hålla isär avfallsfraktioner

Frivalet främjar också att verksamhetsutövare får bättre möjligheter att hålla isär avfallsfraktioner och få dessa så homogena som möjligt eftersom verksamhetsutövaren kan upphandla mer specialiserad hantering av olika avfallsfraktioner. Renare avfallsflöden utgör en grund för ökad materialåtervinning. Genom att uppfylla specifika kvalitetskrav på avfallet kan mer material återvinnas och avsättningen öka för det sorterade materialet. Därmed kan tillgång och efterfrågan på återvunnet material öka, vilket är en förutsättning för en cirkulär ekonomi.

Möjliggör detaljerad avfallsstatistik vilket är en viktig del i många företags hållbarhetsarbete

Engagerade verksamheter efterfrågar avfallsstatistik, spårbarhet av avfallsflöden, flexibilitet i hämtningsfrekvensen och har önskemål om hur avfallet ska behandlas. Idag är det svårt att få denna tjänst av kommunerna. De privata återvinningsföretagen erbjuder kundanpassade lösningar till verksamheterna för att utveckla system, hämtning och hantering efter önskemål. En kommunal hämtning av avfallet är mer oflexibel med en viss hämtningsfrekvens och viss avfallsbehandling oavsett vilken typ och mängd avfall som har uppkommit. De privata återvinningsföretagen konkurrerar med varandra vilket innebär att priset kan variera utifrån vad som efterfrågas. De kan även erbjuda den detaljerade statistik kopplat till avfallsflöden och återvinning som många verksamheter efterfrågar för att följa upp sitt hållbarhetsarbete och se resultatet av sin utsortering och materialåtervinning/avfallsminskningsmål.

En väl fungerande tillsyn är central

Att det finns en väl fungerande tillsyn är central för näringslivet, för att motverka illojal konkurrens och oseriös hantering.

Utredningen fastställer, utifrån information från de andra nordiska länderna som infört motsvarande, att det inte finns belägg för att avfallsbrott/miljöbrott/miljö-kriminalitet skulle öka med ett frival. Svenskt Näringsliv anser att denna slutsats är central att beakta i beslutet av införande av frival.

En del företag kommer inte att välja frival med syfte att utveckla cirkulära flöden, utan några gör valet för att få bättre service/samordningsfördelar/billigare lösningar.

Oavsett anledning bakom frivalen, har företagen dock sitt varumärke att tänka på. Det finns således stora incitament att vara noga med korrekt hantering av avfallet. Många företag kommer också att fortsätta att nyttja kommunens tjänst. För att minska inkorrekt avfallshantering och miljöbrott generellt inom avfallsområdet, oavsett leverantör, är det avgörande med en väl fungerande tillsyn.

För seriösa verksamhetsutövare och återvinningsföretag är en kunnig och effektiv tillsynsmyndighet och tillsyn grundläggande. Att det sker god tillsyn på hela avfallsområdet och härmed även efter ett införd frival är därför mycket viktigt.

Exempel på konsekvenser om ett frival inte införs

I Sverige finns flera exempel på både välfungerande förädlingsflöden och cirkulära flöden som, bl a till följd av tolkningen av det nya begreppet kommunalt avfall, kan upphöra om ett frival inte införs, se nedan.

Med möjlighet till ett frival, och den tydlighet avseende ägarskap som det ger, skapas också incitament till teknikutveckling och nya innovativa lösningar hos företag framöver.

- Ett exempel på förädlingsflöde som kan komma att drabbas av en breddning av det kommunala ansvaret är McDonalds kedja för fritureolja, som idag omvandlas till bränsle bl a för restaurangkedjans egna leveranser. Logistikkedjan används också av andra restauranger som vill hantera sin fritureolja på ett ekonomiskt och miljömässigt hållbart sätt. Dagens system bygger på logistikkedjor med regelbundna hämtningar (av lastbilar som kör på förnybart bränsle) längst rutterna, där även andra aktörer får sin olja hämtad. Om ägandeskapet istället går över till kommunerna, på grund av en breddning av det kommunala ansvaret, så kommer dagens system att försvinna och det finns en stor risk för att fritureoljan går till förbränning istället för att förädlas. Det skulle också innebära en resursförlust och ett kostnadspåslag för restaurangerna, något man sett i de fall där kommuner tidigare har skött denna hantering.
- Ett frival skulle öka potentialen att återvinna de tusentals ton pappershanddukar svenska företag använder årligen. Om frival inte införs, riskerar cirkulära lösningar såsom Essitys cirkulära hantering av pappershanddukar (som idag endast kan användas vid godkänd dispens) att inte kunna skalas upp och nå sin fulla potential. Pappershanddukarna görs av återvunnet papper och färska träfibrer och av de använda pappershanddukarna kan nya tillverkas upp till åtta gånger. Återvinningstjänsten har potential att minska kundernas

koldioxidavtryck för pappershandukar med ca 40 procent. Konsekvensen av att inte införa frival, blir således uteblivna CO₂-besparingar och begränsad användning av denna cirkulära lösning.

- Sedan en vägledande dom 2012 har många dagligvarubutiker upphandlat egen hantering av matavfall och det rör sig om ca 300 000 ton matavfall årligen. Företagen i dagligvarubranschen arbetar med att minska matsvinnet och ta om hand det avfall som uppstår, t ex genom att förädla avfallet till biogas och produktion av el och värme. Detta är möjligt genom investeringar som möjliggör separering av förpackningar från matavfall, som erbjuds inom ramen för de privata aktörernas tjänsteutbud. Hanteringen förutsätter storskaliga lösningar och lokala innovativa initiativ, vilka endast möjliggörs genom företagens rätt att själva välja avfallsaktör. I ett läge med en förändrad definition av kommunalt avfall och avsaknad av ett frivalsalternativ kan företagen inte fortsätta med sina förädlingsflöden. Ansvar kommer då helt ligga på kommunerna och konsekvenserna blir högre transportkostnader, förlorad storskalighet och att investeringskostnaden för nya innovativa lösningar landar på det offentliga.

Fler exempel återfinns i remissvar från branscher och företag. Svenskt Näringsliv ser införandet av frival som nödvändigt för att gynna företagens arbete med att förädla och utveckla cirkulära lösningar för sitt kommunala avfall.

Dispensmöjligheten inte ett bra alternativ

Utredningen har också utrett dispensmöjligheter som ett alternativ till ett frival. Svenskt Näringsliv anser dock att det förslag som presenteras av utredningen är alltför snävt, svårtolkat och godtyckligt, något som istället riskerar att leda till ett hinder för mer cirkulära lösningar. För att dispens ska utdelas, medföljer ett krav på att alternativet ska vara ”bättre” än den kommunala hanteringen – en bedömning som ska göras av kommunen. Svenskt Näringsliv ser en risk med att dispenser kan komma att bedömas olika och godtyckligt i kommunerna, främst där de kommunala bolagen verkar och har ett egenintresse i att hämta avfallet. Det ska också för dispens bevisas att särskilda skäl förekommer, vilket är ett högt rekvisit som också skapar utrymme för godtycklighet. Dispenssystemet riskerar att bli ett trögt system med långa väntetider, administrativa kostnader för företagen, olika behandling i olika kommuner och dessutom endast ge en begränsad miljövinst. Ett dispensalternativ skulle bli mycket begränsande. Eftersom det är upp till varje kommun att avgöra om dispens skall ges i relation till alternativ i just den aktuella kommunen, finns inte möjlighet att väga in stordriftsfördelarna med en regional lösning. Dessutom kan företagen inte skapa helhetslösningar eftersom det på förhand inte går att göra en

säker bedömning om dispens kommer att ges i alla berörda kommuner. Svenskt Näringsliv stödjer utredningens slutsats att en dispenslösning skulle ge en begränsad effekt och inte är ett bra alternativ till införande av ett frival.

Kommentarer på utredningens förslag på utformningen av frival

Svenskt Näringsliv stödjer utredningens förslag för införandet av ett frival och vill betona vikten av att möjlighet till frival införs. Svenskt Näringsliv kommenterar nedan mycket kortfattat delar av utredningens förslag på utformning av frivalslösningen där uppföljning framöver är viktigt.

- Förslaget om att det är avfallsabonnenterna och inte avfallsproducenterna som ska få ansöka om frival innebär att verksamhetsutövare som verkar i egna respektive hyrda lokaler får olika förutsättningar för möjligheter till frival. Svenskt Näringsliv ser att konsekvenserna av detta, såsom eventuella inlåsnings effekter och snedvriden konkurrens, är något som behöver följas upp och i så fall hanteras.
- Det är viktigt att en säker hantering av konkurrenskänsliga uppgifter tillgodoses i samband med verksamhetsutövarnas rapportering av till frivalet kopplade avfallsmängder. En bra hantering finns i systemet för inrapportering farligt avfall. Svenskt Näringsliv stödjer utredningens förslag om att Naturvårdsverket får i uppdrag att utarbeta rutiner och riktlinjer för handläggningen av anmälningar om frival för att tillse en säker hantering av data.
- Svenskt Näringsliv vill också lyfta fram att det för företag som är verksamma i flera kommuner skulle främja storskalighet, minska administration och osäkerhet om det skulle gå att ansöka om frivalet mer samlat och centralt istället hos varje enskild kommun. Denna aspekt är bra att följa upp och utvärdera.

Stockholm 2021-10-01

Jenny Svärd
Ansvarig Miljöpolicy