

Miljödepartementet
Kemikalieenheten,
Kemikalier och avfall
m.remissvar@regeringskansliet.se
charlotta.broman@regeringskansliet.se
linn.akesson@regeringskansliet.se

Remissyttrande

Svensk Handels remissvar gällande betänkandet Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin (SOU 2021:24)

Er ref: M2021/00950

Svensk Handel, som är handelsföretagens intresseorganisation och företräder 9 000 små, medelstora och stora företag med nära 300 000 medarbetare, får med anledning av remissen anföra följande:

Allmänna synpunkter

Svensk Handel har getts möjlighet att inkomma med synpunkter på betänkandet Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin (SOU 2021:24) och har följande att anföra.

Bakgrunden till denna utredning är det förslag om frival som togs fram av regeringen (Miljödepartementet) och remitterades i promemorian "Genomförande av reviderade EU direktiv på avfallsområdet" (dnr M2019/01776/R). I utredningens uppdrag har legat att utreda om verksamheter bör ges möjlighet att hantera sitt kommunala avfall på nya sätt för att främja miljömässigt goda lösningar som bidrar till den cirkulära ekonomin.

Svensk Handel stöder utredningens bakomliggande syfte. Många företag inom handeln har höga ambitioner och tufft uppsatta mål kring ökad resurseffektivisering och cirkulär ekonomi. Det är ofta företagens interna målsättningar som också driver utvecklingen framåt och ger incitament till att åstadkomma en så miljömässigt bra hantering som möjligt av resurser och avfall inom verksamheten. Företag inom handeln har därför tillsammans med externa partners sedan flera år jobbat med att upparbeta olika resurs- och avfallsströmmar till olika fungerande cirkulära flöden, något som är både miljömässigt och ekonomiskt effektivt. **Utmaningen är att alla avfallsströmmar som uppstår i verksamheten inte går att hantera på ett samlat sätt.** Detta då kommunernas monopol på hanteringen av vissa avfallsströmmar hämmar och står i vägen för företagens ambition om att optimera hanteringen samt titta på alternativa användningsområden av resurserna.

Till exempel har det skett en branschglidning inom handeln. Dels är det inte ovanligt att företag inom handeln har såväl grossist- som detaljistverksamhet inom företaget dels har alltfler butiker och varuhus en café- eller restaurangverksamhet som en del av sin verksamhet och som en service mot kunder. **Det är därför av yttersta vikt att företagen ges möjlighet att hantera alla avfallsströmmar som uppstår i sin verksamhet, där rådigheten över dessa är helt avgörande, för att kunna utveckla en mer resurseffektiv och cirkulär avfallshantering.**

Svensk Handel ser det som positivt att EU genom sin strategi för en cirkulär ekonomi och det reviderade avfallsdirektivet har tagit steg för att förbättra förutsättningarna för att ställa om till en mer cirkulär ekonomi där produkter och material i största möjliga mån återanvänds och återvinns. Men för att vi fullt ut ska kunna ställa om till en cirkulär ekonomi anser Svensk Handel att ytterligare steg behöver tas och synen på avfall förändras. Stora delar av det som vi idag betraktar som avfall måste börja ses och hanteras som en resurs, där företag som har förutsättningar ska ges möjlighet att få hantera sina produkter och material längs hela värdekedjan. Detta förändrade synsätt är helt avgörande för att vi, såväl EU som Sverige, ska lyckas nå målen om en cirkulär ekonomi. Majoriteten av Svensk Handels medlemsföretag driver hållbarhetsfrågorna aktivt och vill ta ett större ansvar för sin värdekedja. Många av dem upplever dock att det finns en rad legala hinder i sin strävan efter att kunna återbruka och återvinna material och produkter i en större skala.

Handeln vill kunna bidra till att bygga en resurseffektiv och cirkulär ekonomi. Flera av Svensk Handels medlemsföretag gör bedömningen att cirkulär ekonomi är en affärskritisk framtidsfråga då den allt växande bristen på resurser och material redan nu kräver en omställning till en mer cirkulär och hållbar produktion. Här kommer frågan om äganderätten över avfallet (resurserna) att spela en mycket viktig roll. Därmed anser Svensk Handel att införandet av ett frivalssystem är väldigt angeläget och akut.

Effekterna av att verksamheter får möjlighet att själva avgöra hur avfallsströmmar som uppstår i verksamheten hanteras (ett frival) kommer kunna leda till en bättre styrning och en större miljönytta. Detta är något som gynnar såväl enskilda företag som samhället i stort och ligger helt i linje med regeringens ambitioner i handlingsplanen för cirkulär ekonomi samt strävan efter att bli ett fossilfritt samhälle till 2045.

Svensk Handel vill därför understryka vikten av att förslaget om frival inte skjuts på framtiden utan implementeras på ett sådant sätt att det möjliggör denna viktiga omställning.

Sammanfattande synpunkter

- Svensk Handel **förordar ett frival** och delar utredningens bedömning om att frivalssystemet är det alternativ som är mest kostnadseffektivt och ger störst incitament för verksamheters arbete för en cirkulär ekonomi.
- Svensk Handel anser att frivalet är det alternativ som har bäst förutsättningar för att understödja engagerade företag i deras fortsatta strävan att sluta kretsloppen och nå högre upp i avfallshierarkin och på så sätt bidra till en resurseffektiv och cirkulär ekonomi.
- Svensk Handel **avstyrker därför det alternativa dispensförslaget** då vi anser att det är allt för snävt och komplicerat för att fungera väl.
- Svensk Handel anser att **det ska vara en självklarhet att engagerade verksamhetsutövare får ta ansvar för sina olika materialflöden**, kan välja vilket återvinningsföretag som ska hantera dessa hur det ska hanteras för att bli en ny resurs. Detta då verksamhetsutövare redan idag bestämmer vem som ska hämta både verksamhets- och producentansvarsavfallet.

- Svensk Handel anser att flera pusselbitar måste snabbt komma på plats för att den cirkulära omställningen i näringslivet ska ta fart på riktigt. Här ser vi möjligheten för verksamhetsutövare att få rådighet över sitt avfall (ett frival) som ett mycket viktigt steg för företagens cirkulära arbete framöver.
- Svensk Handel delar utredningens bedömning om att syftet med att förändra regelverken ska vara för att öka återvinningen och det cirkulära resursutnyttjandet av avfallet samtidigt som innovation stimuleras. Det är helt i linje med företagens egna målsättningar då många företag inom handeln har höga ambitioner och tufft uppsatta mål kring ökad resurseffektivisering och cirkulär ekonomi.
- Svensk Handel ser positivt på att utredningen föreslår förändringar i avfallslagstiftningen som innebära att en avfallsproducent helt eller delvis ska kunna välja ett undantag för omhändertagande av sitt kommunala verksamhetsavfall, ett s.k. frival.
- Svensk Handel välkomnar också att utredningen föreslår att det ska vara administrativt enkelt att kunna nyttja ett frival, då detta ska göras via en anmälan till den kommun där avfallet uppstår och att avfallsproducenten har möjlighet att välja att ansöka för en eller flera avfallsfraktioner.
- Svensk Handel anser dock att det är av stor vikt att en ansökan om frival går att göra mer centralt och samlat för flera enheter, inte endast på kommunnivå. Detta för att få till en enhetlig tolkning, ge förutsägbarhet och inte vara administrativt betungande för såväl kommuner som verksamheter som finns över hela landet.
- Svensk Handel anser också att frivalet inte får diskriminera vem som kan nyttja frivalet, utifrån om du äger din fastighet eller om du hyr lokaler (butiker). Frivalet riskerar i dagsläget att bli konkurrenssnedvridande då utredningen föreslår att det är endast den som har ett avfallsabonnemang som kan ansöka om frival.
- Svensk Handel tillstyrker modellen om att verksamheter som fortsatt vill kunna nyttja kommunernas tjänster ska kunna göra detta utan någon förändring.
- Svensk Handel anser att **en väl fungerande tillsyn är grundläggande och viktig** för att nå en likartad hantering och bedömning av anmälningsärendena oavsett var i landet verksamheten är lokaliserad.
- Vidare välkomnar Svensk Handel att det föreslås rapporteringsskyldigheter samt uppföljningsrutiner för de verksamhetsutövare som ansöker om ett frival för att kontrollera att avfallet hanteras på ett korrekt sätt.
- Svensk Handel anser att **definitionen av kommunalt avfall och vad som omfattas av frivalet måste vara helt tydlig i avfallslagstiftningen**. Frågan om hur begreppet kommunalt avfall, som infördes i svensk lagstiftning den 1 augusti 2020, är för närvarande uppe för diskussion¹.
- Svensk Handel anser att **begreppet kommunalt avfall inte bör likställas med kommunalt ansvar**. Verksamhetsutövare bör ha ansvar och rådighet för det avfall som uppstår inom verksamheten. Svensk Handel ifrågasätter därför starkt den tolkning Naturvårdsverket gör i sin nyligen framtagna vägledning kring kommunalt avfall.
- **Med anledning av det rättsosäkra läget som nu uppstått finns det därmed ett än större behov för verksamhetsutövare att kunna ansöka om ett frival.**

¹ Under utredningens gång har Naturvårdsverkets aviserat att man håller på och tar fram en ny vägledning, där begreppet kommunalt avfall kan komma att vidgas, vilket i sin tur kan få konsekvenser för utredningen, då sådant som idag anses utgöra verksamhetsavfall i bland annat dagligvaruhandeln m.fl. kan komma att innefattas i begreppet och härmed omfattas av det kommunala monopolet.

Den cirkulära ekonomin bygger på att resurser ska användas effektivt och cirkulera. För att företagen ska kunna ta ansvar för hela cirkeln krävs att de också får rådighet över sitt avfall. Detta möjliggör i sin tur teknikutveckling, innovation, förädling och användning av avfallet till ny resurs. **Äganderätten till avfallet är en nyckelfråga för många företags arbete med cirkulära material- och produktflöden.** Det är därför viktigt för den totala cirkulära utvecklingen att verksamhetsutövare (avfallsproducenten) ges möjlighet att få större rådighet över sitt avfall.

Med en ny bredare tolkning av begreppet kommunalt avfall, vilket skulle innebära att mer avfall faller in under det kommunala monopolet, föreligger nu ett ännu större behov av att möjligheten till frival införs skyndsamt. Detta för att företagets äganderätt över dess resurser inte ska fräntas dem och för att inte bryta sönder redan nu miljömässigt och ekonomiskt välfungerande strukturer. Genom att äga avfallet kan företagen utveckla sätt att nyttja och förädla avfallet till nya resurser. Utan äganderätt förhindras detta. Om ett frival inte skulle införas nu innebär det att investeringskostnaderna för att ta fram nya innovativa lösningar, något som kommer krävas för att Sverige ska nå sina mål, kommer landa på det offentliga.

Svensk Handel vill därför understryka vikten av att ett frival utformas så det möjliggör att så många verksamhetsutövare som kan och vill, har möjlighet att ansöka om ett frival. Detta ligger också helt i linje med regeringens handlingsplan för cirkulär ekonomi.

Svensk Handel vill hänvisa till Svensk Dagligvaruhandels remissvar för ytterligare kommentarer kring effekterna på dagligvaruhandeln samt även lyfta fram IKEA:s remissvar som ett viktigt exempel på hur dagens lagstiftning hämmar svenska företag inom handeln med ambitiösa mål kring hållbarhet och cirkulära affärslösningar. Där kommunernas monopol, på hanteringen av en stor mängd av det avfall som uppstår inom handeln, fortsatt sätter käppar i hjulet för nya och innovativa affärslösningar. Avslutningsvis vill Svensk Handel också hänvisa till Svenskt Näringslivs remissvar.

Kommentarer på förslagen

Flera tidigare utredningar har analyserat och föreslagit förändringar om vem som ska äga och ha ansvaret för avfall som liknar eller är jämförligt med hushållsavfall från verksamheter, det avfall som sedan 1 augusti 2020 betecknas som verksamhetens kommunala avfall.

Svensk Handel har svarat på remissen gällande Sveriges implementering av EU:s avfallsdirektiv – *Promemorian av Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet*. Vi framförde i vårt remissvar synpunkter på att Sverige föreslog att ersätta *begreppet hushållsavfall och därmed jämförligt avfall*, med kommunalt avfall. Detta då vi såg att det skulle kunna skapa stora problem för företag inom handeln i relation till det kommunala monopolet på hushållsavfall. I vårt remissvar framhöll vi tillsammans med Svenskt Näringsliv och flera andra näringslivsorganisationer därför vikten av att om Sverige inför definitionen kommunalt avfall att det på intet sätt skulle likställas med vad kommunerna var ansvariga för utan vara av statistiska skäl (Sveriges rapportering till Eurostat). Något som regeringen själva skrev var avsikten.

7.2 Vad är kommunalt avfall

Utredningens bedömning: Tidigare bedömningar om begreppet hushållsavfall har utgått från att avfallet är ett resultat av människors konsumtion, i enlighet med miljöbalkens förarbeten. Den avgränsning av det nya begreppet kommunalt avfall som bildar bakgrunden till Naturvårdsverkets pågående arbete om vägledning utgår främst från det utkast till vägledning som EU publicerade i oktober 2020 samt senaste ändringen av avfallsdirektivet (EU 2018/851).

Ändringen från begreppet hushållsavfall till kommunalt avfall kan därför komma att få en betydligt större räckvidd för tolkningen av miljöbalken än vad som kunnat utläsas av konsekvensanalysen av förslagen i prop. 2019/20:156.

Svensk Handels kommentar: Svensk Handel ifrågasätter Naturvårdsverket nya tolkning och instämmer med utredningens analys om att denna förändring av avfallsbegreppet som myndigheten ger uttryck för är så pass betydande att *"det hade varit önskvärt om förändringen på ett tydligare sätt kommit till uttryck i lagstiftningsärendet i dess beskrivning av konsekvenserna av regeringens förslag"*. Svensk Handel har därför, tillsammans med flera näringslivsorganisationer, via Svenskt Näringsliv skickat en hemställan till Miljödepartementet för att begära ett förtydligande i frågan. Tills dags datum har vi inte fått någon återkoppling i frågan.

Svensk Handel vill uppmärksamma regeringen på att för svensk del kan implementering av begreppet kommunalt avfall i svensk lag samt den eventuellt nya tolkningen få en helt annan dignitet än för våra grannländer, där frågan enbart kommer handla om rapportering och statistik till EU. Detta då avfallsproducenterna i dessa länder redan har möjlighet att själva välja transportör och många dem också behandlingsanläggning. Svensk Handel ställer sig bakom utredningens analys om att frågan om avfallsstatistik blir i det här fallet något helt annat då den övergripande frågan i stället blir kopplingen mellan begreppet kommunalt avfall och ensamrätten för kommunerna till detta avfall enligt miljöbalken. Svensk Handel ställer sig därför frågan om detta verkligen var regeringens avsedda effekt.

För företag inom handeln (dagligvaruhandeln) utgör begreppet kommunalt avfall ett rättsligt begrepp som påverkar verksamheterna genom att det styr omfattningen av det kommunala monopolet och företagens möjligheter att själva bestämma över avfallet och dess omhändertagande. Den tolkning som Naturvårdsverket nu gör kan komma att få stora konsekvenser för företag inom handeln, då 300 000 ton avfall, kan komma att övergå till att betecknas som kommunalt avfall.

Ifrån utredningen går att läsa: "En stegrad ambition med bättre statistikredovisning från EU:s sida har för svenskt vidkommande fått konsekvenser som ligger långt vid sidan av vad EU har eftersträvat med sin tydligare definition av begreppet kommunalt avfall. Tvärtom har man från EU:s sida klargjort att de konsekvenser lagändringen har för svenskt vidkommande är något som man inte åsyftat".

Svensk Handel instämmer i Svensk Dagligvaruhandels analys att om den tolkning av lagstiftningen som Naturvårdsverket gör skulle visa sig gälla vid en eventuellt rättslig prövning, kommer företag inom handeln (dagligvaruhandeln) förlora möjligheten att hantera det avfall som sedan domen 2012 räknats som verksamhetsavfall. Det innebär ett stort avbräck i företagets hållbarhetsarbete, förhindrar utveckling på området samt en tillbakagång till en mer lokal och därmed mindre rationell och kostnadseffektiv hantering. En sådan ordning innebär en helt motsatt utveckling än mot den politiska ambition som ligger bakom införandet av ett frival. **Valet står alltså inte mellan ett frival eller tillbakagång till ett nuläge, utan snarare ett frivalssystem och ett sämre utgångsläge än det vi nu har på marknaden.** Givet det osäkra nuläget är det därför mycket angeläget att få ett frivalssystem på plats.

7.3 Överväganden och förslag om frival

Svensk Handel ställer sig bakom utredningens förslag om ett frival. Vi anser att frivalet är det alternativ som har bäst förutsättningar för att understödja engagerade företag i deras fortsatta strävan att nå högre upp i avfallshierarkin och bidra till en resurseffektiv och cirkulär ekonomi. De verksamheter som fortsatt vill kunna nyttja kommunernas tjänster ska kunna göra detta utan någon förändring.

Svensk Handel ser framför sig att frivalet till en början främst kommer nyttjas av större verksamhetsutövare och företag som har uttalade mål och ambitioner kring hållbarhet och cirkulär ekonomi. Därmed kommer en stor andel företag, främst små – och medelstora företag, fortsatt att vilja åtnjuta kommunernas service.

7.3.1 Kommunalt avfall från verksamheter som frival

Förslag: Kommunerna ska alltså ha ett grundansvar för kommunalt avfall som har producerats i eller i samband med yrkesmässig verksamhet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska dock få meddela föreskrifter om undantag från kommunens ansvar i fråga om kommunalt avfall från andra källor än hushåll. I avfallsförordningen föreslår vi ändringar som innebär att den verksamhetsutövare som är avfallsabonnent helt eller delvis kan välja detta undantag, kallat frival, för omhändertagande av sitt kommunala avfall, efter anmälan om registrering till kommunen. Regeringen bör lämna uppdrag till Naturvårdsverket att samordna rutinerna med frivalsanmälningar. Avfall som omfattas av producentansvar omfattas inte av förslaget.

Svensk Handels kommentar: Svensk Handel välkomnar utredningens förslag om ett frivalssystem. Det är positivt att utredningen föreslår förändringar i avfallslagstiftningen som innebär att en avfallsproducent helt eller delvis ska kunna välja ett undantag för omhändertagande av sitt kommunala verksamhetsavfall, ett s.k. frival. Vidare föreslår utredningen att det ska vara administrativt enkelt att nyttja ett frival, då det ska göras via en anmälan till den kommun där avfallet uppstår. Därtill ska avfallsproducenten ha möjlighet att välja att ansöka för en eller flera avfallsfraktioner. Något Svensk Handel välkomnar. Verksamheter som fortsatt vill nyttja kommunernas tjänster ska också kunna göra detta utan någon förändring.

Svensk Handel ställer sig som ovan nämnt bakom utredningens förslag och vill skyndsamt se att ett frivalssystem införs. Med detta sagt ser vi dock att det finns viss förbättringspotential i utformningen för att frivalet ska nå sin fulla potential för verksamheter inom handeln.

7.3.2 Författningsändringar med anledning av frivalet m.m.

Förslag: I avfallsförordningen (2020:614) genomförs frivalsförslaget genom förslag till ändringar i förordningen (2020:614). Den verksamhetsutövare som innehar ett avfallsabonnemang kan anmäla sitt frival för registrering hos kommunen. Frivalet kan omfatta allt kommunalt avfall eller valda avfallsfraktioner. Förslaget innebär ytterligare ändringar i förordningen som rör rapportering m.m. samt förslag om tillägg till förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter.

Av miljöbalkens 15 kap. 21 § framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela undantag från kommunens ansvar enligt 20 och 20 a §§ i fråga om avfall som omfattas av producentansvar enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 §. Utredningen föreslår nu att det till den paragrafen fogas en möjlighet för regeringen att föreskriva att undantaget också kan avse kommunalt avfall som inte kommer från hushåll. Utredningen föreslår också att frivalet bör kunna inkludera både enskilda avfallsfraktioner såväl som allt kommunalt avfall från en verksamhet. Där utredningen har identifierat *blandat brännbart restavfall för energiåtervinning samt matavfall för rötning och biogasproduktion* som de största fraktionerna från verksamheter som kommunen ansvarar för idag

Svensk Handels kommentar:

Svensk Handel tillstyrker förslagen. Som redan anförts ställer sig Svensk Handel bakom utredningens förslag och vill skyndsamt se att ett frival införs. Syftet med att förändra regelverket bör vara att öka återvinningen och det cirkulära resursutnyttjandet av avfallet samtidigt som cirkulära lösningar stimuleras.

Vem kan ansöka om frival

Som förslaget ligger nu är det den som har ett avfallsabonnemang som har möjlighet att ansöka om ett frival. Då många verksamheter inom handeln sitter i hyrda lokaler är det därmed inte de som betalar denna avgift utan fastighetsägaren. Därmed kan detta kraftigt begränsa effekten av frivalet samt bidra till inlåsnings effekter. Företag inom handeln får därmed inte full rådighet över sin avfallshantering utan blir beroende av vad respektive fastighetsägare har för ambitioner och intresse av att nyttja och ansöka om ett frival. För att förslaget ska nå sin fulla potential anser Svensk Handel att ett kommande lagförslag måste innehålla en mekanism som möjliggör att alla verksamheter som genererar avfall (avfallsproducenten), och som vill nyttja möjligheten till frival, faktiskt har möjlighet att göra så. Frivalet riskerar annars att bli konkurrensnedvidande utifrån om man som verksamhetsutövare äger sin fastighet eller sitter i hyrda lokaler.

Anmälan

Vidare stöder Svensk Handel utredningens ambition om att vilja göra frivalet administrativt enkelt genom en s.k. *anmälan genom registrering* till kommun. Svensk Handel välkomnar anmälningsförfarandet, men ser samtidigt problem med att det ska ske på kommunal nivå. Det blir en utmaning för företag inom handeln, speciellt större företag och kedjor som finns geografiskt över hela Sverige. Oftast styrs planering och optimering av avfallshanteringen centralt och inte i enskilda butiker. De är samtidigt dessa företag som också har störst potential för att nyttja ett kommande frival. Det blir därmed extremt administrativt betungande om ett företag ska behöva ansöka om frival i varje enskild kommun, därtill kan man inte på samma sätt optimera sin avfallshantering med övriga avfallsströmmar. Det i sin tur skulle kunna leda till fler avfallstransporter. Här vill Svensk Handel se att en anmälan om frival ska kunna göras samlat och centralt för flera enheter.

Svensk Handel anser också att Naturvårdsverkets roll och mandat överlag behöver tydliggöras i denna fråga. Vi delar utredningens uppfattning om att nationella riktlinjer är mycket viktiga och att digitala lösningar är en förutsättning för det resultat som utredaren önskar. Därför vill vi se att förslaget kompletteras med tydliga uppdrag och resurser till Naturvårdsverket, för att minimera den administrativa bördan för företagen samt bidra till en enhetlig tolkning.

7.3.3 Förordningsändringar

Den närmare ordningen för frival regleras genom avfallsförordningen (2020:614). Genom ändringar i förordningen genomförs förslaget om frival och de övriga förordningsändringar som förslaget medför. Även miljö sanktionsförordningen (2012:259) föreslås ändrad som en följd av de rapporteringskrav som följer av ändringar i avfallsförordningen.

Svensk Handels kommentar: Svensk Handel har i inget att invända mot att närmare regler kring frivalet införlivas i avfallsförordningen. Utredningen ser framför sig att en anmälan om registrering för frival ska omfatta såväl transport som behandling av avfallet. Samt föreslår vidare att en anmälan ska göras till kommunen sex veckor före det att frivalet kan börja tillämpas. Inom det tidsspännet ska abonnenten, i god tid, ha erhållit en bekräftelse av kommunen.

Nyttan av ett frival

Svensk Handel instämmer i utredningens analys gällande vilka verksamheter som i första hand kan ha störst intresse och nytta av ett kommande frival. Utredningen lyfter här fram verksamhetsutövare som vill samordna hanteringen av sitt kommunala avfall, *exempelvis verksamheter som innehar matavfall men*

också verksamhetsutövare där privata avfallsaktörer kan erbjuda en lika bra eller bättre avfallshantering till ett lägre pris och/eller service än kommunen. Svensk Handel ser att det t ex. kan röra sig om butiker som ingår i en kedja, som finns på många fysiska platser och där man vill ha en mer enhetlig och anpassad hämtning och sortering. Men också verksamhetsutövare som har uttalade ambitioner kring hållbarhet med interna mål om att sluta kretslopp och utveckla olika cirkulära flöden. **Svensk Handel vill i sammanhanget dock lyfta att den stora fördelen med ett frival ur handelns perspektiv är att engagerade företag får möjlighet att samordna och optimera alla sina olika avfallsströmmar**, så väl verksamhetsavfall som producentansvarsavfall samt kommunalt avfall som uppstår i verksamheten.

Vikten av innovation

Svensk Handel anser att vidare satsningar på innovation och industriell symbios är viktiga komponenter för att Sverige ska kunna växla upp arbetet med cirkulär ekonomi. Genom samarbeten över branschgränserna kan flöden som idag ses som avfall utvecklas till nya (återvunna) råvaror och därigenom få helt nya användningsområden. Dvs där ett företags avfall kan användas som resurser hos ett annat företag. Svensk Handel har flera medlemsföretag som jobbar mycket med dessa frågor. Tillsammans med externa partners tittar de på att utveckla såväl nya material och produkter, gjorda på råvaror från återvunna avfallsströmmar, som hur företagen själva skulle kunna återanvända avfallsströmmar som uppstår internt i verksamheten, t ex matavfall från butiker och från caféer/restauranger. Dagens avfallslagstiftning är dock inte riktigt anpassad för detta tänkande och många handelsföretag upplever en rad hinder. Här skulle ett frival underlätta stort, så att företagen hade rådighet över alla de avfallsströmmar som uppstår i verksamheten. T ex är det kommunala monopolet en stor utmaning för företag inom handeln, när det kommer till tolkningen av vem som får hantera vilka avfallsströmmar, då kommuner kan påstå att avfallet är deras och att företagen därmed inte får hantera dessa längre. Det bidrar till en osäkerhet som gör det svårt för företagen att våga satsa och investera i nya cirkulära affärslösningar samtidigt som företagen förlorar tillgången till en resurs. Därtill blir företagen tvungna att betala kommunen för dess hämtning, vilket i sammanhanget blir märkligt, då den ursprungliga tanken var att detta inte är avfall utan något som har ett värde, en resurs. För några konkreta exempel ber Svensk Handel att få hänvisa till IKEA:s remissvar.

Prisfrågan inte huvudargument för frivalet

Svensk Handel vill understryka att frågan om ett frival handlar inte främst om att minska företagets kostnader. Pris är visserligen en viktig parameter, ur ett kostnadseffektiviseringsperspektiv, men långt ifrån det som ensamt avgör när verksamhetsutövare upphandlar sin avfallshantering. Företagen vill därtill ha olika tilläggstjänster i form av samordning av transporter och avfallskärl anpassade för verksamheten (vilka fraktioner) etc. Men **framför allt möjligheten att få tillgång till detaljerad statistik och information om hur företagets avfall har hanterats.** Detta är avgörande för att företag ska kunna utvärdera och rapportera efterlevnad på sina olika hållbarhetsmål. Det innebär att en avfallsaktör som bara kan erbjuda ett lågt pris inte kommer stå sig i konkurrensen. Därtill skulle det, ur ett varumärkesperspektiv, vara förödande om ett handelsföretag blir indraget i en miljöskandal. Detta då konsumenternas förtroende för företaget snabbt skulle gå förlorat. Vi anser därför att det är viktigt att det finns en välfungerande tillsyn kopplat till frivalssystemet så att oseriösa aktörer och oegentligheter upptäcks.

En väl fungerande tillsyn är central

Svensk Handel ställer sig bakom utredningens analys om att det inte finns belägg för att brottsligheten per automatik skulle öka om ett frival införs. Erfarenheter från våra grannländer, där likande system

redan är plats sedan flera år, visar att så inte är fallet. Samtidigt vill Svensk Handel understryka vikten av en väl fungerande tillsyn för näringslivet, för att motverka illojal konkurrens och oseriös hantering. Aktörer som inte följer gällande lagstiftning ska påkommas och få ta konsekvenserna därav. Det gäller så väl avfallsområdet i stort som frivalsfrågan specifikt. Detta då kritiker till frivalet menar att det finns en stor risk för ökad oseriöshantering av avfall om ett frival skulle införas. Svensk Handel vill i sammanhanget dock påpeka att majoriteten av del fall som uppmärksammats i media gällande oseriös avfallshantering har rört avfallsströmmar som inte är aktuella att omfattas av ett frival.

Svensk Handel anser därför att det är rimligt att den som avser att anlita någon annan än kommunens utförare för hantering av kommunalt avfall också har en skyldighet att anmäla det för registrering hos kommunen, likaså att avfallsproducenten underrättar kommunen när denne inte längre avser eller har förutsättningar att lämna avfallet till någon annan. Detta då kommunen fortsättningsvis föreslås ha det generella ansvaret för omhändertagandet av kommunalt avfall samt tillsynsansvaret över avfallshanteringen.

7.4 Dispens som alternativ till frival

Förslag: I enlighet med våra direktiv föreslår vi en utökad dispensmöjlighet som ett alternativ till frival. Dispensen avser enbart verksamheter och har som utgångspunkt att verksamhetsutövaren ser möjligheter att gagna den cirkulära ekonomin genom att det aktuella avfallet tas om hand utanför den stadgade ordningen. Som skäl för dispensen ska gälla att mängderna avfall minskar eller hushållningen med råvaror och energi främjas. Dispensen bör leda till ett bättre omhändertagande av avfallet än vad som skulle ha skett, om kommunen hade tagit hand om av det.

Som ett alternativ till frivalet ska utredningen enligt utredningsdirektivet även analysera och överväga att utveckla den befintliga dispensmöjlighet som finns i miljöbalken, det vill säga undersöka möjligheten till en dispens från den kommunala ensamrätten att transportera och behandla kommunalt avfall. Enligt direktivet ska dispensmöjligheten också utformas så att den är *"tydlig, förutsägbar, administrativt enkel och ger lika villkor för verksamheter oavsett i vilka kommuner de bedriver sin verksamhet."*

Svensk Handels kommentar: Vi anser att som förslaget ligger uppnås inte dess avsedda syfte. Svensk Handel avstyrker därför förslaget om en dispens. Detta då det är svårtolkat och det finns stor risk för att företag inte kommer att söka eller få dispens, bland annat på grund av olika bedömningar i olika kommuner. Vidare anser Svensk Handel att det i praktiken kommer bli väldigt svårt att få en dispens beviljad då utredningen föreslår att dispens endast ska ges *"om hanteringen är att anses som miljömessigt bättre än kommunens"*. Därtill blir det extremt oförutsebart för verksamhetsutövaren och det kan vara svårt att hitta alternativ som har en högre återvinningsform än kommunens. Svensk Handel anser att det borde räcka om återvinningsformen är *lika bra eller bättre än kommunens alternativ*. Det finns annars risk för att det blir väldigt godtyckligt och upp till kommunen att motivera. Speciellt om det gäller en avfallsfraktion som har ett marknadsvärde (t ex frityrolja).

Svensk Handel anser vidare att en tidsbunden dispens gör det också tveksamt om företag kommer vilja att förändra nuvarande avfallshantering, då risken finns att dispensen dras in och företaget därmed måste återgå till tidigare hantering. Vidare föreslås dispens ges per avfallsfraktion vilket kan bli svårhanterat om en verksamhet bara får dispens för en eller två av sina totalt tre fraktioner. Därmed är det inte säkert att det finns tillräckligt med värde för att gå vidare med en sådan förändring. Som utredningen själva anger skulle föreslagen dispensmöjlighet ge en mycket begränsad effekt. Svensk Handel anser att det vore bättre att exempelvis ta bort kravet på *särskilda skäl* i den dispensmöjlighet som föreligger idag i 15 kap.

25 § miljöbalken och istället bevilja dispens om den som ska hantera avfallet kan göra det på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt och det inte föreligger särskilda skäl att neka dispens.

Omställning till en cirkulär ekonomi

EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi och den reformering av avfallsdirektivet som gjordes i och med revideringen 2018 har stakat ut en ny väg för synen på resurser och avfall, med där till hörande policyområden. Där avfall i mycket större utsträckning ska ses som en resurs som går att nyttja på olika sätt. Målet är att minska mängden avfall och att material och produkter används längre, så att Sverige och EU på sikt effektiviserar sitt resursutnyttjande och når högre upp i avfallshierarkin.

Gemensamma mål om ökat återbruk och materialåtervinning har nu införts inom EU. Som en följd av detta pågår också en rad initiativ i Sverige för att anpassa oss till denna utveckling, där man kan se en tendens till utveckling av att involvera andra aktörer än kommunerna i olika delar av avfallshanteringen.

Företag inom handel vill bidra till att bygga en resurseffektiv och cirkulär ekonomi. Detta gör företagen bäst genom att skapa hållbara, lönsamma och effektiva affärsmodeller för ökat återbruk och återvinning. Det gäller såväl reparationstjänster, uthyrning och secondhand, som återtag och insamling av gamla produkter som fixas till, rengörs och sedan kan säljas på nytt (återbrukas). Här måste fortsatt olika hinder undanröjas.

Svensk Handel ser denna utredning som ett viktigt första steg för hur lagstiftaren framöver kan komma att öppna upp marknaden och hanteringen av flera avfallsströmmar i syfte att driva på utvecklingen för en cirkulär ekonomi; med effektivare nyttjande av resurser, ökad miljönytta och en hållbarare avfallshantering. Där företag med cirkulära ambitioner, på ett ansvarsfullt sätt, har möjlighet att få tillgång till produkter och material i syfte att satsa på innovation och utvecklande av nya affärslösningar.

SVENSK HANDEL



Mats Hedenström
Näringspolitisk chef



Ann Christiansson
Näringspolitisk expert