

Klimat- och näringslivsdepartementet
Enheten för cirkulär ekonomi, kemikalier och strålning
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.cks.remiss@regeringskansliet.se

Remissyttrande

Remiss av Naturvårdsverkets skrivelse - Åtgärder för att öka materialåtervinningen av avfall

Er ref: KN2023/02730

Svensk Handel, som är handelsföretagens intresseorganisation och företräder 8 500 små, medelstora och stora företag med nära 300 000 medarbetare, får med anledning av remissen anföra följande:

Allmänna synpunkter

Svensk Handel har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter på Naturvårdsverkets skrivelse - Åtgärder för att öka materialåtervinningen av avfall, och har följande att anföra.

EU:s medlemsstater ska till 2025 se till att 55 procent av det kommunala avfallet förbereds för återanvändning eller materialåtervinns. I Naturvårdsverkets skrivelse framgår att Sverige riskerar att missa EU:s mål 2025, då siffrorna för 2021 endast uppgick till 40 procent, vilket har fått EU-Kommissionen att ge Sverige en så kallad "tidig varning". Som en konsekvens av detta gav regeringen Naturvårdsverket i uppdrag att utreda vilka åtgärder som krävs för att Sverige ska nå målen till 2025 för kommunalt avfall i EU:s avfallsdirektiv, vilket myndigheten slutredovisade den 31 oktober 2023.

Svensk Handel välkomnar åtgärder och styrmedel som bidrar till ökat återbruk av varor och en bättre materialåtervinning. För att vi ska kunna ställa om till en resurseffektiv och cirkulär ekonomi behöver fler aktörer engagera sig och kunna bidra till denna omställning. Till exempel behöver produkter i större utsträckning repareras, återbrukas och återvinnas än vad de gör idag.

Handeln vill bidra till att bygga en resurseffektiv och cirkulär ekonomi. Det gör vi genom att skapa hållbara, lönsamma och effektiva affärsmodeller för återbruk och återvinning, där avfall ses som en resurs och avfallshierarkin är utgångspunkten för företagets arbete. Allt fler aktörer inom handeln tittar på hur man kan utveckla olika cirkulära tjänster, som reparation av produkter, återbrukssortiment, återtag för re-make samt insamling för återvinning med mera. Men det finns en rad hinder för att detta ska nå sin fulla potential.

I denna skrivelse ligger fokus på hur vi kan bättre förbereda kommunalt avfall för återanvändning och materialåtervinning. I Sverige är det kommunerna som har monopol på hanteringen av det som numera klassas som kommunalt avfall. I begreppet/definitionen "förberedelse för återanvändning"¹ utgår man

¹ Förberedelse för återanvändning innebär enligt 15 kap. 6 § miljöbalken att kontrollera, rengöra eller reparera något som är avfall så att det kan återanvändas utan ytterligare behandling. Förberedelse för återanvändning är en del av miljöbalkens definition av att återvinna avfall.

därtill från produkter och material som har blivit avfall. Det innebär i praktiken att företag inom handeln inte kan vara med och bidra med olika cirkulära lösningar på dessa flöden då kommunerna har företrädesrätt.

Svensk Handel kan dock notera att Naturvårdsverket lyfter i sin skrivelse att ansvaret för kommunalt avfall upplevs som otydligt, främst av verksamheter, och att detta riskerar att fördröja genomförandet av förslagen till åtgärder. Svensk Handels uppfattning är att företag behöver ges större rådighet över det avfall som uppstår i sin verksamhet. Därför har Svensk Handel under en längre tid förordat att regeringen skyndsamt bör införa ett *frival²* (*alt. delvis valfrihet³*) så att företag inom handeln dels har möjlighet att utveckla nya tjänster och användningsområden för olika avfallsresurser, dels ges möjlighet att upphandla och optimera hanteringen av dessa på bästa miljömässiga sätt.

Sammanfattande synpunkter

- Svensk Handel uppmärksammar att Naturvårdsverket lyfter att ansvaret för kommunalt avfall upplevs som otydligt, främst av verksamheter, och att detta riskerar att fördröja genomförandet av föreslagna åtgärder.
- Svensk Handels uppfattning är därför att företag ska ges möjlighet till frival/valfrihet för att kunna hantera sitt avfall/resurser på bästa miljömässiga sätt.
- Svensk Handel har i sak inget att invända mot Naturvårdsverkets förslag om att mer material ska sorteras ut och samlas in separat. I sammanhanget bör dock målet vara att åtgärden leder till bättre insamling och högre kvalitet på det återvunna materialet, samtidigt som det är miljömässigt kostnadseffektivt.
- Svensk Handel är kritiska till Naturvårdsverkets förslag om att brännbart avfall föreslås sorteras ut i fler fraktioner. Förslaget riskerar leda till att mer avfall kommer blandas, och därmed kommer behöva eftersorteras, istället för att bidra till en ökad utsortering.
- Svensk Handel delar Naturvårdsverkets uppfattning om att datainsamlingen av uppgifter om avfall från verksamheter behöver förbättras. Samtidigt är det viktigt att bara efterfråga relevant information, så man inte riskerar att öka den administrativa bördan för företag utan någon reell nytta.
- Svensk Handel har inget att invända mot att kommunerna får ett utökat krav på att informera hushåll och verksamheter om hur avfall under kommunalt ansvar ska hanteras.
- Därtill har Svensk Handel i sak inget att invända mot att producentansvarssystem för madrasser och möbler utreds. Utredning och förslag bör dock ske på europeisk nivå.
- Vidare instämmer Svensk Handel i Naturvårdsverkets analys om att efterfrågan på återvunnet material behöver stimuleras.
- Svensk Handel instämmer i att förutsättningarna för reparation, återtillverkning och återbruk behöver förbättras, där olika incitament och ekonomiska styrmedel kan vara verktyg för att driva på detta. Man bör dock inte föregå slutresultatet på den statliga utredningen om styrmedel för en cirkulär ekonomi (Fi:2022:14).

Svensk Handel har valt att svara på remissen utifrån de delar som främst berör handeln. Utöver det vill vi hänvisa till remissvar från Svenskt Näringsliv och Näringslivets Producentansvar. För mer detaljerade kommentar kring förslag om utökade producentansvar ber vi att få hänvisa till IKEA:s remissvar samt vår bilaga med kommentarer från ett medlemsföretag.

² Utredning om verksamheters kommunala avfall Dir. 2020:78

³ Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag - Ansvar för kommunalt avfall avseende vissa enskilda avfallsströmmar, M2022/01775, KN2023/00059

Synpunkter på utredningens förslag

Naturvårdsverket lyfter att förslagen till åtgärder som lämnas i skrivelsen ska ses i en bredare kontext. Tillsammans, med flera andra pågående EU-processer och tidigare förslag, ska det öka förutsättningarna för att Sverige ska kunna nå målen om förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall i enlighet med EU:s avfallsdirektiv.

Inför ett frival och öppna upp avfallsmarknaden för mer företagande

Svensk Handel anser att mycket av den otydlighet som nu råder, skulle lösas genom att införa förslaget om ett så kallat frival i enlighet med den offentliga utredning som gjorts kring frågan (SOU2021:24)⁴. Det skulle ge företagen rådigheten över det avfall som uppkommer i verksamheten och möjliggöra för fler innovativa och cirkulära lösningar som bidrar till både klimat- och miljönytta genom att värdet av resurser bevaras samt graden av materialåtervinning ökar.

Därtill finns ett angränsade område som behöver utvecklas för att cirkulära affärsmodeller ska nå sin fulla potential. Idag är det till exempel endast kommunerna som har rätten att erbjuda hämtningstjänster av grovavfall, exempelvis möbler och annat skrymmande avfall. Det finns företag inom handeln som gärna skulle vilja utveckla och erbjuda tjänster kring insamling, reparation, återbruk och re-make om de gavs rätten att få tillgång till dessa resurser, från hushåll och företag. Om privata entreprenörer skulle ges möjlighet att samla in grovavfall skulle det skapa fler möjligheter för uppbyggnad av cirkulära affärsmodeller, materialflöden och i förlängningen en ökad materialåtervinning. Här skulle Svensk Handel vilja få till en lagändring.

4.1 Krav på ökad utsortering och separat insamling av papper, plast, metall och glas

Svensk Handel har i sak inget att invända mot Naturvårdsverkets förslag om att mer material ska sorteras ut och samlas in separat, såväl kommunalt som icke-kommunalt avfall. Krav på utsortering är ett bra första steg för att få tillgång till mer och renare material som i slutänden skulle kunna bidra till att mer material blir förberett för återanvändning eller materialåtervinns. Det är i sammanhanget dock viktigt att konsekvensutreda den faktiska miljönyttan med föreslagna åtgärder, som bör vara överordnad övriga mål. Annars riskerar man bara att öka kostnaderna och administrationen men slutresultatet blir en lågvärdig återvinning med oklar eller obefintlig miljönytta.

4.3 Krav på att brännbart avfall sorteras ut i dels brännbart avfall som är lämpligt att förbereda för återanvändning eller materialåtervinnas, dels övrigt brännbart avfall

Svensk Handel är kritiska till Naturvårdsverkets förslag om att brännbart avfall föreslås sorteras ut i fler fraktioner. Vi kan förstå det bakomliggande syftet, det vill säga att förhindra att fraktioner som skulle kunna gå till förberedelse för återanvändning eller materialåtervinning, skickas till förbränning i onödan, som till exempel trä och/eller stoppade möbler. Svensk Handel instämmer i Svenskt Näringslivs analys, att förslaget riskerar att leda till att mer avfall kommer blandas, och därmed kommer behöva efter-sorteras, istället för att bidra till en ökad utsortering. Det vore mer effektivt att tydliggöra från början vilka avfallsströmmar som bör sorteras ut separat i syfte att öka graden av återanvändning och materialåtervinning. Här skulle införandet av ett frival kunna bidra till att minska mängderna som gick till förbränning, då företag på ett effektivt sätt kommer tillse att värdefulla resurser omhänder tas och får ett nytt användningsområde.

4.4 Krav på att kommunerna informerar hushåll och verksamheter om hur avfall under kommunalt ansvar ska hanteras

Svensk Handel tillstyrker förslaget om att kommunerna ska få utökat ansvar och resurser för att informera hushåll och verksamheter om hur avfall under kommunalt ansvar ska hanteras, såväl vilka skyldigheter man har, utifrån sin roll, som var man kan lämna ifrån sig avfallet. Vi instämmer med Naturvårdsverkets tolkning om att okunskapen fortsatt är stor kring dessa frågor.

4.5 Producentansvar för möbler respektive madrasser behöver utredas

Genom att lägga ansvaret på den som sätter produkten på marknaden att även hantera produkten när

⁴ Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin SOU 2021:24

den blir avfall, i enlighet med avfallshierarkin, kan det bidra till att produkter och material tillverkas mer utifrån ett livscykelperspektiv och optimeras för hantering i dess olika faser i värdekedjan.

Svensk Handel ser överlag positivt på förslaget om att utreda producentansvarssystem för möbler och madrasser. Svensk Handel instämmer i Naturvårdsverkets analys om att *"utformandet av ett producentansvar är komplext och kräver ett helhetsgrepp och djup kunskap om och insikt i de olika produkternas värdekedjor - från produktion och konsumtion till avfallshantering*. De utpekade produktgrupperna är också väldigt olika. Därför är det viktigt att systemen bör särskiljas. Därtill pågår ett arbete på EU-nivå kring ett kommande producentansvar för textilier. Det är därför viktigt att nationella förslag synkar med pågående processer och kommande förslag på EU-nivå. T ex bör man avvakta arbetet som pågår kopplat till förslaget om Ekodesign för hållbara produkter, ESPR. Därför anser Svensk Handel att en utredning för kommande producentansvarssystem bör ske på EU-nivå.

4.6 Datainsamlingen av uppgifter om avfall från verksamheter behöver förbättras

Svensk Handel instämmer i Naturvårdsverkets bedömning om att datainsamling och statistik om avfall från verksamheter behöver förbättras och har inget att invända mot att en utredning tillsätts samt att man i ett sådant arbete tydligt pekar ut vem som ansvarar för att sammanställa och lämna uppgifter

Naturvårdsverket skriver själva: *"En tydlig ansvarsfördelning för insamling av kommunalt avfall är en förutsättning för att bygga upp en mer heltäckande datainsamling. **Införandet av begreppet kommunalt avfall i svensk lagstiftning har lett till att lagstiftningen skiljer sig från tidigare praxis gällande det kommunala ansvaret. Kommunernas ansvar har i vissa fall utökats, men i praktiken är det fortfarande vanligt att privata entreprenörer hanterar kommunalt avfall från verksamheter enligt tidigare ordning**"*

Svensk Handel anser att det är avgörande att lagstiftaren tydliggör gränsdragningen för hur man ska tolka kommunalt avfall (statistik) i relation till kommunalt ansvar (äganderätten). Sedan definitionen infördes i svensk rätt har det skapat osäkerhet, vilket i sin tur fått följd effekter i form av att näringslivets arbete med och satsningar på effektivare resursanvändning och en minskad avfallshantering har avstannat.

Företagen efterfrågar också bättre statistik, då det är svårt idag för företag att få underlag kring det avfall som hämtas i kommunal regi. Att kunna få relevant statistik är viktigt för företagen i deras eget miljöarbete, för att mäta och följa upp olika hållbarhetsmål kopplat till avfall och resursanvändning. Detta kan också vara ett krav i miljöcertifieringar, vilka företagen således inte kan uppfylla om de inte kan få relevanta mätningar och statistik. Detta är också en anledning till att företag önskar en valfrihet över vilken aktör som ska hämta deras avfall. Även om företag efterfrågar mer information om sitt kommunala avfall är det viktigt att man från lagstiftarens sida är proportionerlig och bara efterfrågar relevant information, som behövs för att Sverige ska leva upp till rapporteringskrav i EU-lagstiftning. Det riskerar annars att öka den administrativa bördan för företag, främst för små- och medelstora företag, utan någon reell nytta.

4.7 Efterfrågan på återvunnet material behöver stimuleras

Svensk Handel ser positivt på förslag att stimulera en ökad efterfrågan på återvunnet material. Svensk Handel vill i sammanhanget lyfta, då vi fått tydliga signaler från medlemsföretag, vikten av att företagen själva har rätten att "äga återanvändningen och återvinningen" av sina material och produkter. Företag med högt ställda mål gällande andelen förnybart och/eller återvunnet material riskerar annars att hämmas om de inte har möjlighet att själva ta hand om resurser som uppstår i verksamheten.

Svensk Handel instämmer vidare i Naturvårdsverkets analys om att utsorteringskrav i sig riskerar att bli verkningslösa om det inte parallellt säkerställs att materialåtervinningen fungerar, är högkvalitativ samt att det finns en efterfrågan på den återvunna råvaran. Utan en tydlig avsättning för det återvunna materialet blir det också svårt för näringslivet att långsiktigt investera i och utveckla nya sorterings- och återvinningsanläggningar, då kostnaderna i många fall kan vara avsevärt högre att återvinna materialet än att förbränna det. Svensk Handel anser att man inte bör ta fram egna åtgärder här, utan invänta

utredningen om ekonomiska styrmedels betänkande (Fi:2022:14)⁵, som har till uppgift att analysera inom vilka områden, exempelvis materialflöden, där det är lämpligt att använda ekonomiska styrmedel.

4.8 Förutsättningarna för reparation, återtillverkning och återbruk behöver förbättras

Svensk Handel instämmer i Naturvårdsverket analys om att det måste bli enklare för såväl konsumenter som organisationer och företag att arbeta med olika avfallsförebyggande åtgärder och att det kan finnas behov av olika incitament för att utveckla och ta del av nya affärsmodeller som reparation, återtillverkning och återbruk samt därtill informativa åtgärder.

Svensk Handel anser att det i skrivelsen saknas ett resonemang kring hur man skulle kunna minska kostnaderna för försäljningen av secondhand. Svensk Handel genomför sedan ett antal år en hållbarhetsundersökning riktad mot såväl medlemsföretag som konsumenter. De senaste årens undersökning visar på att försäljningen av secondhand gradvis ökar och att allt fler konsumenter kan tänka sig köpa secondhand. Det som dock framkommit i vår senaste undersökning är att konsumenter idag handlar secondhand främst för att det är prisvärt snarare än att det är hållbart. Svensk Handel anser att staten således måste hjälpa till med och bland annat sänka momsatserna på secondhand och reparationer samt därtill minska arbetsgivarkostnaderna och stödja utbildningsinsatser för nya typer av cirkulära yrken, som till exempel textilvärderare.

Som tidigare nämnts pågår det för närvarande en utredning inom området (Fi:2022:14), vilken bland annat har till uppgift att analysera när och var det kan vara lämpligt att använda ekonomiska styrmedel för att främja en cirkulär ekonomi. Svensk Handel anser att man bör invänta utredningens slutresultat.

Kapitel 5 - Konsekvenser för verksamheter som ger upphov till avfall

I skrivelsen går att läsa att förslaget innebär att alla verksamheter, från enmansföretag till större verksamheter, som genererar avfall av något eller flera av de fyra materialslagen papper, plast, metall och glas, ska sortera ut det skilt från annat avfall. Naturvårdsverket lyfter att de kostnader som eventuellt kan uppstå vid krav på ökad utsortering är behov av utrymme, köp eller hyra av avfallskärl samt hanteringskostnader. Man menar samtidigt att dessa aktörer redan idag träffas av de mer övergripande skyldigheterna i miljöbalken och avfallsförordningen som anger att avfall ska hanteras enligt avfallshierarkin. Svensk Handel anser dock att det är viktigt att man konsekvensutreder de olika förslagen och bara inför dem som ger påvisad miljönytta. Annars riskerar detta bara att öka kostnaderna och administrationen för företag som redan idag kämpar under tuffa ekonomiska förutsättningar. Därtill finns en ytterligare osäkerhet för företagen då man är helt hänvisad till vad respektive kommun beslutar om vilket insamlingsystem som ska gälla för kommunalt avfall som uppstår i verksamheten.

SVENSK HANDEL

Martina Eilfgren
Enhetschef Internationell Handel

Ann Christiansson
Näringspolitisk expert

⁵ Kommittén för ekonomiska styrmedel för att främja omställningen för en cirkulär ekonomi (Fi:2022:14) som har till uppgift att analysera inom vilka områden, ex materialflöden, produkter och tjänster, det är lämpligt att använda ekonomiska styrmedel.

Bilaga 1 – Kommentarer från ett medlemsföretag gällande producentansvar för möbler och madrasser samt bättre förutsättningarna för reparation, återtillverkning och återbruk

Företag X har varit med i det samarbetsprojekt som omnämns på sid 52 i skrivelsen och har även bidragit till de gemensamma synpunkter som detta projekt har lämnat genom projektledare Alberic Pater, Inka Investments.

Utöver dessa gemensamma synpunkter önskar X lämna följande input, för att säkerställa ett så hållbarhetseffektivt genomförande som möjligt.

4.5 Producentansvar för möbler respektive madrasser behöver utredas

Generellt möbler

X ser positivt på att Naturvårdsverket utreder ett legalt producentansvar för möbler. Som i så mycket annat, är det av yttersta vikt att ett sådant ansvar blir konkurrensneutralt och innefattar även direktimport av möbler. Samt harmoniserar med annan lagstiftning, tex att rollen producent definieras såsom producentrollen i producentansvar för förpackningar och elektronik definieras.

Det finns också en enorm utmaning att designa ett hållbarhetseffektivt genomförande i de många olika utföranden som möbler innebär. Ett sådant producentansvar bör tex anpassas så att hållbarhetsbelastande möbler/material utifrån ett LCA-perspektiv beläggs med en högre avgift.

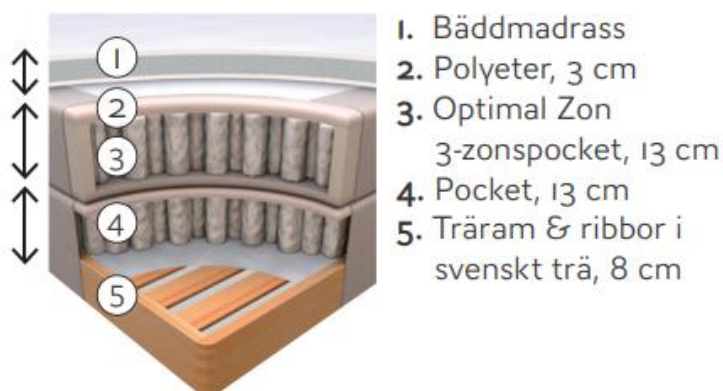
X rekommenderar Naturvårdsverket att börja med producentansvar möbler, för utvalda möbelgrupper/utförande, såsom madrasser. Här är man gärna med och bidrar med sin erfarenhet i en sådan utredning.

Specifikt madrasser – utifrån Mios deltagande i madrassåtervinningsprojektet

I skrivelsen på sid 52 påtalas det i Europa *"finns en efterfrågan på det återvunna materialet (främst PU-skum)"* X ställer sig mycket positiv till att bidra till att påbörja materialåtervinning av PU-skum/polyeter i Sverige, då detta saknas helt idag. Men för att säkerställa ett hållbarhetseffektivt genomförande är det viktigt att i ett framtida producentansvar madrasser skilja på madrasser och madrasser.

Sängar som säljs på den svenska marknaden skiljer sig avsevärt från de sängar som säljs på den europeiska marknaden, såsom i Frankrike, Nederländerna, Belgien och Spanien. De sängar som säljs i Europa utgörs till största delen av ramsängar, de sängar som säljs i Sverige utgör till största delen av kontinentalsängar. En ramsäng har en enklare konstruktion och består av en resår madrass och en bäddmadrass medan en kontinentalsäng består av flera lager – en resårbotten, en resårkasett i mitten och en bäddmadrass i toppen.

Nedan illustreras en genomskärning av en kontinentalsäng och de olika delarna/materialen i densamma.



Utifrån ovan resonemang, är det X förslag att ett eventuellt producentansvar för madrasser fokuserar på madrasser som till en större del består utav polyeter/PU-skum. Det är återvinning av PU-skum som initiativet i Europa har fokuserat på och lyckats få igång en fungerade återvinningsprocess för. För övriga delar av en kontinentalsäng, såsom träram, metall och tyg, finns det redan idag återvinningsmöjligheter för, såvitt X har kännedom om. Ett riktat producentansvar mot PU-innehållande madrasser, skulle också vara ett viktigt incitament till madrassproducenter att på allvar börja utforska nya tekniska lösningar eller nya fossilfria material som ett alternativ till det oljebaserade PU-skummet.

4.8 Förutsättningarna för reparation, återtillverkning och återbruk behöver förbättras

X ställer sig mycket positiva till om skattereduktion för reparation/rekonditionering av möbler åter skulle behandlas. Idag är de kostnader som tex rekonditionering av massiva trä möbler från X sortiment för med sig ett mycket viktigt argument, när kunder de står inför valet: rekonditionering massiva/fanerade möbler eller ny tillverkat alternativa material såsom MDF/Melamin eller MDF/laminat. De senare materialen är så passa billiga att nyproduktion av en sådan produkt, är billigare än rekonditionering av en kvalitetsmöbel i massivt trä och/eller faner.

X är övertygade om att skattereduktion för rekonditionering/reparationstjänster är en förutsättning för att efterfrågan av dessa tjänster ska öka. Och en förutsättning för att bolag som X ska kunna påbörja omställningen från försäljning av produkter till försäljning av tjänster och på det sättet bidra till en mer hållbar möbelkonsumtion.