

Ragn-Sells yttrande av Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi

Ragn-Sells är ett av Sveriges främsta kompetensföretag inom återvinning och miljö. Vi är en del av Ragn-Sellskoncernen och finns även i Norge, Danmark och Estland. Vi erbjuder nyskapande och effektiva lösningar för att minimera, ta hand om och omvandla avfall till resurser.

Ragn-Sells har fått möjlighet att lämna synpunkter på promemorian Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi. Ragn-Sells är i grunden mycket positiv till att regeringen tar flertalet nödvändiga steg i att se avfall som en resurs och därtill presenterar konkreta åtgärdsförslag. I promemorian lyfts näringslivets centrala roll i att bygga ett resurseffektivt samhälle, där företag driver den cirkulära utvecklingen framåt. Ragn-Sells håller med och vill understryka att ökade krav på en cirkulär och resurseffektiv omställning i sin tur ställer krav på politiken att leverera långsiktiga förutsättningar för näringslivet att etablera nya cirkulära affärsmodeller.

Förutom en politisk långsiktighet behövs fler politiska förslag för att få en ökad materialåtervinning till stånd. Ragn-Sells förordar att tre viktiga punkter adresseras.

- Se över avfallshierarkin, som idag är ett hinder för övergången till en cirkulär ekonomi.
 - Avfallshierarkin saknar en dimension som är helt avgörande för det cirkulära samhället; nämligen avgiftning. Skadliga ämnen som, helt lagligt, tillsätts i produkter måste tas omhand på ett säkert sätt och ska absolut inte cirkuleras vidare. Detta är ett stort hinder för övergången till en cirkulär ekonomi.
 - Avfallshierarkins strävan efter mindre avfall har gjort det omöjligt att lagra avfall på samma sätt som andra råmaterial, på grund av såväl förbud som beskattning. Detta gör det svårt att uppnå storskalighet. Inte heller går det att lagra stora mängder avfall i väntan på att nya metoder eller bättre marknadsförutsättningar, exempelvis till följd av de sjunkande halterna i jungfruliga fyndigheter, gör det möjligt att utvinna råvaror ur avfallet.
- Se över avfallslagstiftningen som idag är särreglerad.
- Adressera prissättningen på jungfruliga material, som idag är felaktig och missgynnar återvunnen råvara.

Ragn-Sells vill också understryka vikten av att reformtaket förblir hög, där regeringen vidtar åtgärder som möjliggör en cirkulär omställning med bibehållen konkurrenskraft, genom kontinuerlig dialog med företag i branschen. Ragn-Sells är medlemmar i branschorganisationen Återvinningsindustrierna och ställer sig bakom Återvinningsindustriernas inlämnade yttrande. Vi önskar därtill kommentera utvalda kapitel och åtgärdsförslag från promemorian som vi anser prioriterade att lämna synpunkter på.

Ragn-Sells kommentarer

Kapitel 5 Avfallsproducentens ansvar förtydligas

Ragn-Sells ställer sig positiva till de förtydliganden om avfallsproducenters ansvar som föreslås i avsnitt 5.1. En ökad tydlighet bidrar till en större förutsägbarhet och rättssäkerhet, vilket i sin tur är en grundförutsättning för ett företag att kunna planera sin verksamhet och de värdekedjor som företaget ingår i.

Ragn-Sells vill dock betona vikten av att behovet av en definition av fullständig behandling drivs av att förtydliga ansvaret för avfallet - vid en viss tidpunkt. Det sägs i promemorian ingenting om vem som bär ansvaret när förutsättningarna i takt med att yttre faktorer som kunskapsläge och/eller nya EU-krav tillkommer.

Nytt ansvar för vissa avfallsproducenter

Ragn-Sells välkomnar och är särskilt positiva till förslaget om flytt av ansvaret från kommun till producent för avfall som uppstår i detaljhandeln med livsmedel, för förbrukat kontorspapper och för förbrukat matfett.

Ragn-Sells menar att möjligheten att låta verksamheter själva avgöra vilken aktör som ska hämta och omhänderta det avfall som uppstår i verksamheten är av både principiell och praktisk vikt. Idag råder otydliga förutsättningar och därtill ett långtgående kommunalt avfallsmonopol.

I en cirkulär ekonomi ligger det i många företagens intresse att bevara det ekonomiska värdet av resurser så länge som möjligt genom att omvandla det avfall som uppstår i verksamheten till nya material eller insatsvaror. Dessutom har företagen och de branscher de verkar inom bäst kännedom och kunskap om sina egna värdekedjor och förutsättningarna för att optimera avfallshandlingen utifrån specifika behov. I dagens system berövas verksamheter tillgången över sina egna resurser, hämmar innovation och utveckling av storskaliga cirkulära lösningar som kan bidra till att materialåtervinningen ökar.

Att flytta ansvaret från kommun till producent för avfall som uppstår i detaljhandeln med livsmedel, för förbrukat kontorspapper och för förbrukat matfett är ett steg i rätt riktning.

Vi ser dock att ny gränsdragningsproblematik uppstår på platser där detaljhandel med livsmedel delar avfallsutrymme med andra verksamheter som tex caféer, restauranger, butiker och liknande. Denna situation kan råda vid handelsplatser eller gallerior, där olika verksamheter kan dela både avfallsutrymme och avfallskärl.

För att näringslivet ska kunna möjliggöra ökade cirkulära flöden för ytterligare strömmar som i dag omfattas av definitionen kommunalt avfall förespråkar vi därtill införandet av så kallat **frival**, såsom presenterat i SOU 2021:24.

Den cirkulära omställningen bygger på både ökad reformtakt och betydande investeringar. För att främja innovationer och behovsanpassade lösningar är en fortsatt konkurrens på marknaden helt avgörande. Dock kräver det att företagen erhåller äganderätten till det material och avfall som cirkulerar och uppstår i deras värdekedjor. Det behövs en långsiktighet och förutsebarhet för att vilja investera och innovera, något som en full frivalslösning skulle bidra till att skapa. Med ett alltför omfattande kommunalt monopol blir privata företag som vill investera i lösningar istället beroende av att bli upphandlade av enskilda kommuner. Det främjar varken nya investeringar eller en sund och hållbar konkurrens.

Utvidgade möjligheter att hantera avfall som kommunen ansvarar för

Ragn-Sells välkomnar förslaget om att annan yrkesmässig verksamhet får möjlighet att hantera det avfall som kommunen ansvarar för om kommunen eller länsstyrelsen på begäran fattar ett sådant beslut. Att en större verksamhet som befinner sig i större delen av landet kommer kunna begära ett beslut på nationell nivå effektiviserar hanteringen då verksamheten inte behöver söka om dispenser i alla olika kommuner där verksamhet bedrivs, med risk att då få olika svar från olika kommuner. Det underlättar för företagen om det endast behövs en ansökan till en central instans istället för flera olika vilket möjliggör mer storskaliga lösningar i ett större upptagningsområde för återvinningsaktörer vilket kommer kunna främja cirkulära lösningar.

Definitionen av kommunalt avfall ska förtydligas

Kommunalt avfall utgörs idag av avfall från hushåll och sådant avfall som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll. Som det beskrivs har tillämpningen av föreskrifter där uttrycket används medfört stora problem eftersom uttrycket upplevs som otydligt och att det därtill är ovisst vem som är ansvarig för vilket avfall.

Trots att definitionen nu avses förtydligas, kommer fortfarande samma tvetydighet kvarstå i fråga om verksamheternas avfall. Den föreslagna definitionen upplevs inte innebära något förtydligande eftersom skrivningen "från andra källor än hushåll om sådant avfall till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll" kvarstår. Otydligheten i definitionen och i tillämpningen utgör ett hinder för aktörer att investera i cirkulära lösningar. Dessutom försvåras tillsynen eftersom definitionen är svårtolkad även för kommuner och tillsynsmyndigheter och olika gränsdragningar och tolkningar görs i olika delar av landet. Det innebär en komplex ekvation som aktör att försöka reda i vad som ingår i det kommunala avfallet och inte från just verksamheter. Detta behöver regeringen skyndsamt adressera.

Kap 6 Förändringar i tillsynen på avfallsområdet

Förändringar av Naturvårdsverkets tillsynsansvar på avfallsområdet

Ragn-Sells välkomnar förslaget att Naturvårdsverket ska ges hela tillsynsansvaret över producentansvaret, producentansvarsorganisationerna och marknadsdrivna system. En central myndighet med tillräckliga resurser har bättre förutsättningar än regionala och kommunala tillsynsmyndigheter.

Förslaget innebär även att Naturvårdsverket ska granska de uppgifter som aktörer rapporterar, vilket är positivt för att se till att Sverige uppnår t.ex. EU:s mål, men det är oklart vad detta

egentligen kommer innebära i praktiken. Det är viktigt att rapporteringen inte innebär en ny omfattande administrativ börda för återvinningsföretagen.

Förändringar av länsstyrelsens och kommunens tillsynsansvar på avfallsområdet

I sammanfattningen av promemorian framgår att länsstyrelsen tar över tillsynsansvaret för avfallshandling från kommunerna. Den avfallshandling som avses i promemorian är dock inte avfallshandling på anläggningar som är anmälningspliktiga/tillståndspliktiga enligt 29 kap. i miljöprövningsförordningen, utan den avfallshandling som gäller tillståndspliktiga system, handlare, mäklare, yrkesmässiga insamlare och avfallstransportörer i enlighet med avfallsförordningen.

Ragn-Sells vill därtill understryka vikten av att hela tillsynsansvaret för all avfallsverksamhet bör flyttas över till länsstyrelserna, inkl. anmälningspliktiga/tillståndspliktiga verksamheter och verksamheter som inte behöver söka tillstånd.

Idag brister tillsynen, bland annat görs olika bedömningar i olika kommuner och därtill råder kompetensbrist bland de som ska utöva tillsynen. Därtill saknas en tillräcklig likvärdighet i hela landet i hur lagstiftningen tolkas och hur tillsynen utövas, vilket drabbar företag som är verksamma i flera kommuner eller regioner negativt. Det ger mycket varierande villkor för Sveriges verksamheter och företagare. En god och välfungerande tillsyn är därtill av yttersta vikt för att bekämpa oseriösa aktörer och avfallsbrottslighet.

Kap 7 Straffsanktioner och miljöstraffsavgifter

Ragn-Sells har inga synpunkter på den föreslagna storleken på miljöstraffsavgifterna men vill understryka det principiellt viktiga i att straffsavgifterna måste vara proportionella till den överträdelse som har skett.

Kap 8 Ökad återanvändning och materialåtervinning

Ragn-Sells är i grunden positiva till förslagen om att stärka utsorteringen av avfall, när det gäller såväl kommunalt som icke-kommunalt avfall. Att öka utsorteringen är en första viktig förutsättning för en ökad materialåtervinning. För att säkerställa en högvärdig återvinning som bidrar med hög miljönytta behövs dock ytterligare åtgärder och styrmedel.

Ragn-Sells menar att huvudproblematiken bottenar i för låg efterfrågan på återvunnet material. Det kommer alltså inte nödvändigtvis att hjälpa att sortera i fler fraktioner när det inte finns en grundläggande efterfrågan på återvunna material. Här krävs exempelvis utvecklade designkrav som från början stärker återvinningsbarheten i produkter och andra styrmedel såsom exempelvis kvotplikt.

Ytterligare ett problem utgörs av avfallsproducenter som sorterar sitt avfall men i nästa led inte är villiga att ta kostnaden för handlingen. Att enbart vidta åtgärder för ökad utsortering av materialslag och insamling kommer alltså inte bidra till en ökad cirkularitet och värdebevarande på olika materialslag då det kräver parallella satsningar på de efterföljande livscykelstegen.

Utsortering av avfall

Ragn-Sells ser positivt på förslaget om att utöka utsorteringskraven från andra fraktioner än förpackningar. Om plast, papper, glas och metall samlas in och sorteras i högre utsträckning innebär det ökade möjligheter för cirkulära lösningar. Vi anser dock att det är otydligt i förslaget hur utsorteringen ska genomföras i praktiken. Vi vill också understryka att en ökad sortering inte givet leder till en ökad materialåtervinning om det inte finns någon efterfrågan av materialet.

Undantag från krav på att skilja förpackningar från sitt innehåll

Ragn-Sells är i grunden positiva till vidare undantag från kravet på att skilja förpackningar från sitt innehåll. Undantaget i förslaget som avser smittförande avfall från animaliska biprodukter innebär dock bedömningssvårigheter och uppfyller inte syftet att minska smittorisken fullt ut. Att bedöma om animaliska biprodukter är smittförande eller inte kräver i regel provtagning. Undersökningar som därtill påvisar smitta eller ej är ett orimligt krav att ställa på verksamheter som ger upphov till förpackat livsmedelsavfall vilka klassas som animaliska biprodukter

Det är omöjligt att skilja en förpackning helt och hållet från sitt innehåll, om innehållet består av animaliska biprodukter. Förpackningen kommer alltid att vara kontaminerad av innehållet. Ragn-Sells förordar därför att undanta alla animaliska biprodukter från kravet att skilja förpackningarna från dess innehåll, och inte endast smittförande, för att minska risken för spridning av smitta.

Ragn-Sells delar Återvinningsindustriernas förslag på ändring i avfallsförordningen enligt följande;

9 § Den som har en förpackning som innehåller avfall ska se till att förpackningen skiljs från innehållet.

Första stycket gäller inte

1. den som har en förpackning som innehåller

*b) **risk för** smittförande avfall, eller*

Krav på ytterligare sortering för ökad materialåtervinning

Enligt förslaget ska insamlat avfall sorteras ytterligare om det behövs för att möjliggöra materialåtervinning och för att utifrån avfallens egenskaper uppnå en hög kvalitet på det återvunna materialet.

I de fall det finns en fungerande marknad och en efterfrågan av material ställer sig Ragn-Sells positiv till ambitionen med förslaget vilket kan främja cirkulära lösningar. För att hålla en så hög kvalitet som främjar cirkulära lösningar bör i första hand avfall sorteras så nära källan som möjligt. I vissa fall kan det vara nödvändigt med eftersortering och det eftersorterade avfallet behöver hålla den önskvärda kvaliteten som efterfrågas på marknaden vilket kan leda till att innovativa lösningar uppstår.

Vi vill dock understryka att en ökad sortering inte givet leder till en ökad materialåtervinning. Ställs orimliga krav på eftersortering som vare sig är tekniskt möjliga och där en efterfrågan och marknad saknas kommer kraven riskera att enbart leda till onödigt höga samhällskostnader.

Det finns många anledningar till att återvinna material har svårt att konkurrera med jungfruliga, vilket leder till att de önskade kretsloppen inte uppstår. Jungfruliga råvaror bär inte fullt ut de kostnader de ger upphov till genom sin utvinning och vidare hantering vilket går hand i hand med en felaktig prissättning. En annan dimension som är helt avgörande för det cirkulära

samhället är avgiftning. Skadliga ämnen som, helt lagligt, tillsätts i produkter måste tas omhand på ett säkert sätt och ska inte cirkuleras vidare. Detta är ett stort hinder för övergången till en cirkulär ekonomi, men problemet adresseras inte av tillräckligt i dagens linjära lagstiftning.

Mer förpackningsavfall från restavfallet ska materialåtervinnas

Ragn-Sells är positiva till att det möjliggörs att eftersorterat förpackningsavfall kommer kunna överlämnas till producentansvarsorganisationerna kostnadsfritt som övrigt separat utsorterat förpackningsavfall. Producentansvarsorganisationerna har enligt förslaget en skyldighet att ta emot eftersorterat förpackningsavfall på mottagningsplatser.

Ragn-Sells ser dock en risk med att kvaliteten på det avfallet som överlämnas från mottagningsplatserna till producentansvarsorganisationernas system kommer att försämrans i kvalitet och renhet då källsorterat förpackningsavfall från verksamheter blandas med eftersorterat förpackningsavfall från hushåll.

Eftersortering av restavfall sker oftast på kommunernas initiativ som alternativ till fastighetsnära sortering. Även om avfallet uppstår som sekundärt vilket då är att se som avfall från en verksamhet anser vi att överlämningen av det eftersorterade kommunala förpackningsavfallet från restavfall ska hanteras och överlämnas på kommunernas överlämningsplatser som kommunerna råder över.

Mottagningskriterier för avfallsförbränningsanläggningar och samförbränningsanläggningar

Den som har samlat in avfall separat ska vid överlämningen av avfallet till en verksamhetsutövare som bedriver förbränningsanläggningar lämna ett antal uppgifter om avfallet. Förslaget är omfattande och kommer att kräva en stor omställning för samtliga i återvinningsledet. Förslaget kommer därtill att innebära en orimlig administrativ börda för återvinningsföretagen och förbränningsanläggningarna. Ragn-Sells anser också att det är otydligt hur uppgifterna ska överlämnas, på vilken detaljnivå samt hur bedömningarna om avfallet får förbrännas ska göras.

Återvinningsföretagen blir beroende av den dokumentation som aktörer som befinner sig tidigare i värdekedjan lämnar till dem. Därav måste det finnas en kravställning i lagtext på de verksamheter där avfall först har produceras att lämna fullständiga uppgifter till återvinningsföretagen, till vilken överlämning sker.

Ragn-Sells ser att uppgifter och kontroller som behöver utbytas mellan återvinningsföretagen och förbränningsföretagen kan regleras i form av avtal och överenskommelser sinsemellan. Att uppgifter ska lämnas utöver det som är avtalat och överenskommet innebär enbart en administrativ börda som inte bidrar till någon miljönytta. Förslaget kommer innebära att företagen kommer bli tvungna att lägga stora resurser på administrativa uppgifter som istället skulle kunna användas mer kostnadseffektivt till att exempelvis kunna hitta, förbättra och utveckla cirkulära lösningar. Vi vill därför betona att det är viktigt att den administrativa bördan kring lämnandet av uppgifter inte blir alltför omfattande vilket annars riskerar att leda till att syftet med att avfall som kan materialåtervinnas inte går till förbränning därmed inte uppfylls.

Kap 11 Rapportering på avfallsområdet

Förändringarna som föreslås enligt promemorian kommer innebära att nya uppgifter ska lämnas till Naturvårdsverket av yrkesmässiga insamlare. En förbättrad statistik kräver tydliga vägledningar från nationella myndigheter med mindre tolkningsutrymme av olika avfallstyper och vad som är kommunalt avfall och inte.

Naturvårdsverket ska se till att det är möjligt för den som är rapporteringskyldig att lämna uppgifterna digitalt. Det är av stor vikt att det inför rapportering finns uppbyggda digitala system som är fungerande och testade när de ska användas och därtill tydlig vägledning om vad som ska rapporteras till myndigheten. Ragn-Sells ser det som önskvärt att en dialog sker med yrkesmässiga insamlare när IT-lösningar tas fram för att få fram verksamheternas perspektiv och för att på bästa sätt minimera den tillkommande administrativa bördan som rapporteringen kommer att innebära.

Det är också viktigt att sekretess av inlämnade uppgifter säkerställs. Detta är avgörande för en fungerande återvinningsmarknad.

Övrigt utifrån författningsförslaget till avfallsförordningen

Uppgifter om metaller från förbränning av kommunalt avfall

Enligt författningsförslaget av ändringar i avfallsförordningen 7 kap. 2 a § föreslås att uppgifter om metaller som separerats efter förbränning av kommunalt avfall ska redovisas. Uppgifter som ska lämnas är uppgifter om vikt, sammansättning och ursprung. Vi ser stora utmaningar med att kunna redovisa vilka metaller som har sitt ursprung från kommunalt avfall och icke-kommunalt avfall. Det är inte ovanligt att verksamhetsavfall och kommunalt avfall förbränns i samma pannor och att det då uppstår svårigheter när askorna hanteras att avgöra vilka askor som i sitt ursprung varit kommunalt avfall och inte. Om uppgifter om utsorterade metaller ska kunna lämnas uppdelat på kommunalt och icke-kommunalt kommer uppgifterna till största del behöva baseras på schabloner och uppskattningar.

Felaktiga hänvisningar till paragrafer

Ragn-Sells har noterat följande felhänvisning i utkastet till avfallsförordningen:
4 kap. 3 § punkt 3, Ytterligare sortering hänvisar till 1 kap 6-8 och 12 §§. Dock finns inte 12 § i 1 kap.

Väderholmens gård, Sollentuna
2025-02-14



* Susanna Lind,

Chef samhällskontakter Ragn-Sells Sverige