

Miljödepartementet
Kemikalieenheten
Att: Ida Edwertz
103 33 Stockholm

Remissyttrande

Remittering av promemorian av Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet

Er ref: M2019/01776/R

Vårt diarienumr: R-1059-2019

Svensk Handel, som är handelsföretagens intresseorganisation och företräder 10 000 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 promemorian kring genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet. Svensk Handel har följande att anföra.

Svensk Handel ser det som positivt att EU genom denna revidering har tagit ett första steg att förbättra förutsättningarna för EU och dess medlemsländer att ställa om till en mer cirkulär ekonomi där produkter och material i största möjliga mån återanvänds och återvinns.

För att vi fullt ut ska kunna ställa om till en cirkulär ekonomi behöver ytterligare steg tas och en förändrad syn på avfall genomföras. Stora delar av det som vi idag betraktar som avfall måste börja ses och hanteras som en resurs samt företag som har förutsättningar måste ges möjlighet att få hantera sina produkter och material längs hela värdekedjan. Detta förändrade synsätt är avgörande för att EU och Sverige ska lyckas uppnå en cirkulär ekonomi.

Majoriteten av Svensk Handels medlemsföretag driver hållbarhetsfrågorna aktivt och vill ta ett större ansvar för sin värdekedja än vad som är möjligt idag, då de upplever en rad hinder i sin strävan att kunna återbruka och återvinna material och produkter. Handeln vill bidra till att bygga en resurseffektiv och cirkulär ekonomi. Flera av Svensk Handels medlemsföretag gör bedömningen att cirkulär ekonomi är en affärskritisk framtidsfråga. Brist på resurser och material i framtiden kräver redan nu en omställning till cirkulär och hållbar produktion.

Sammanfattning

Det är av stor betydelse att genomförandet av de reviderade avfallsdirektiven sker på ett likartat sätt och att tillämpningen av EU-lagstiftningen blir så enhetlig som möjlig i de olika medlemsländerna. Svensk Handel vill i sammanhanget därför understryka vikten av att Sverige i sin implementering av direktivet avstår från att lägga till svenska lösningar utan tillämpar en så bokstavs nära tolkning som möjligt. Detta för att undvika att nationella särkrav införlivas i svensk rätt.

- Svensk Handel avstyrker förslaget om att kommunalt avfall likställs med kommunalt ansvar. Äganderätten till avfallet är en nyckelfråga för företagens vidare arbete med att utveckla cirkulära produkt- och materialströmmar.
- Verksamheter bör som huvudregel ha valfrihet att välja entreprenör för sitt avfall, vilket gynnar en cirkulär ekonomi. Definitionen kommunalt avfall är främst tänkt att användas för statistiska ändamål, vilket bör förtydligas i svensk lagstiftning, på samma sätt som i EU-direktivet.
- Svensk Handel ställer sig bakom Svenskt Näringslivs förslag om att Sverige bör likt Finland implementera en annan ansvarsfördelning, där alla företag som producerar kommunalt avfall har rätt att upphandla avfallshantering från valfri avfallsaktör, för att stimulera företagens cirkulära arbete.
- Svensk Handel vill understryka vikten av att avfall som enligt nu gällande regler betraktas som verksamhetsavfall även fortsättningsvis gör så och faller utanför det kommunala ansvaret och avfallsmonopolet. Det behöver förtydligas att avfall från grossistverksamheter inte klassas som kommunalt avfall
- Svensk Handel tillstyrker förslaget om möjlighet att hantera kommunalt avfall, som har producerats i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet, på annat sätt än genom att lämna det till kommunen eller den som kommunen anlitar (frival). Frivalet måste dock utformas så att det är verksamhetsutövaren och inte fastighetsägaren som har möjlighet att ansöka om frivalet.
- Svensk Handel ser det som positivt att Sverige nu inför skrivningar rörande biprodukter som motsvarar skrivningarna i avfallsdirektivet från 2008

Svensk Handel har valt att fokusera på de delar av promemorian som främst berör handeln. I övrigt vill vi hänvisa till Svenskt Näringslivs remissvar samt även svaren från Återvinningsindustrierna, Visita och Teknikföretagen.

Synpunkter på utredningens förslag

Definitionen kommunalt avfall

Begreppet *hushållsavfall* föreslås ersättas i Miljöbalken med benämningen *kommunalt avfall*, i enlighet med formuleringen i EU-direktivet. I Sverige har hushållsavfall ofta likställts med kommunalt ansvar. I promemorian anges att det föreslås gälla även för det nya begreppet *kommunalt avfall*.

Svensk Handel avstyrker förslaget i promemorian om att kommunalt avfall per automatik också skulle bli kommunernas ansvar. Definitionen av kommunalt avfall bör inte likställas med kommunalt ansvar samt kommunernas ansvar för det kommunala avfallet bör begränsas så att det blir tydligt att avfall som uppstår i ett företags verksamhet hamnar utanför kommunens ansvar och står företaget fritt att bestämma över.

Äganderätten till avfall är en nyckelfråga för att företag ska kunna fortsatt utveckla cirkulära material- och produktflöden. Svensk Handel vill i sammanhanget hänvisa till klimatpolitiska handlingsplanen från december 2019 som Svenskt Näringsliv refererar till i sitt remissvar. "Industrin behöver anpassa sina värdekedjor till en cirkulär ekonomi och avfall bör behandlas som en resurs." Att ha råddighet över det avfall man ger upphov till bör vara en självklarhet, inte minst då avfall allt oftare ses som en resurs som har ett värde. Detta ger i sin tur incitament för innovation och vidare förädling. Nya lösningar och användning av avfallet.

Det är väl känt att det inte råder samsyn kring vad som inryms i nuvarande definitionen av hushållsavfall, vilket bland annat uppmärksammats i olika domar. I 15 kap 2§ Miljöbalken står: "*Med hushållsavfall avses avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet.*" Begreppet "därmed jämförligt avfall" är otydligt och olika tolkningar förekommer om vad som är hushållsavfall respektive verksamhetsavfall.

Svensk Handel anser att nya definitionen av kommunalt avfall inte blir speciellt tydligare: "*Med kommunalt avfall avses i denna balk avfall från hushåll och sådant avfall från andra källor som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll.*" Därmed blir gränsdragningen mellan kommunalt avfall och verksamhetsavfall fortsatt oklar.

På sid 93 i promemorian står att läsa att det föreslås i avsnitt 7 att uttrycket kommunalt avfall ska ersätta termen hushållsavfall. "Denna ändring är inte avsedd att i sig förändra ansvaret för avfallshanteringen. Att avfallet kallas för "kommunalt avfall" innebär inte per automatik att det är kommunen som har ansvaret för hanteringen av avfallet."

Vidare anges på sid 84 i promemorian att definitionen av kommunalt avfall i direktivet är i linje med den som används för statistiska ändamål av Eurostat och OECD. Med anledning av att det ställs krav på rapportering av uppgifter om kommunalt avfall till Kommissionen är det viktigt att det tydligt framgår i svensk rätt vad som avses med kommunalt avfall. Svensk Handel har förståelse för att Sverige behöver kunna rapportera de olika fraktionerna i kommunalt avfall. Det förutsätter inte att alla fraktioner som ingår i kommunalt avfall per automatik är kommunalt ansvar.

Svensk Handel vill understryka vikten av att avfall som enligt nu gällande regler betraktas som verksamhetsavfall även fortsättningsvis faller utanför det kommunala ansvaret och avfallsmonopolet. Som det står nu i promemorian framgår det inte tydligt vad som t ex gäller för grossistverksamhet och handel.

Svensk Handel anser därför att det behöver förtydligas att avfall från lagerenheter fortsatt klassas som verksamhetsavfall och inte kommunalt avfall (f.d. hushållsavfall). För att klargöra detta föreslår Svensk Handel att man gör tillägg till paragraf 3.1 i Miljöbalkens 15 kapitel, att avfall från grossistverksamhet och lagerenheter klassas som verksamhetsavfall, dvs samma upplägg som idag.

Kap 15, 3§

Med kommunalt avfall avses i denna balk avfall från hushåll och sådant avfall från andra källor som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll, dock inte

1. avfall från tillverkning **inklusive grossistverksamhet och lagerenheter**

Frival

Svensk Handel ställer sig positiv till förslaget om att verksamhetsutövare ska kunna få rådighet över sitt avfall genom ett s.k. frival. Det är ett steg i rätt riktning. I grunden anser vi dock att ett ännu bättre förslag vore om det kommunala ansvaret för avfallet överlag minskas. Frivalet kan om det utformas rätt få stor betydelse för företagens cirkulära arbete, då verksamhetsutövare får möjlighet att bättre styra över det avfall som uppkommer i verksamheten. För att frivalet ska få avsedd effekt är det viktigt att det är verksamhetsutövaren som kan ansöka om frivalet och får den reella rådigheten över sitt avfall, ej fastighetsägaren.

- För att frivalet ska fungera måste det vara verksamhetsutövarna som har möjligheten att ansöka om frival. Inte fastighetsägarna som det i praktiken nu föreslås i utredningen.
- Rätten till frival måste även innefatta möjligheten att göra frival på en eller flera fraktioner av avfallet. Inte på allt avfall som förslaget ligger nu.

- Rätten till frival bör fastställas tydligt i lagtext, inte bara vara hänvisade till och beroende av kommunernas föreskrifter. Enhetliga regler bör gälla över landet.
- För de företag som har verksamheter i fler kommuner bör det räcka att anmäla frival till en nationell instans istället för till var och en av kommunerna. Kommunens behov av information bör kunna tillgodoses genom överföring från nationell instans till berörda kommuner.
- Det är viktigt att butiker som drivs i kedjeform kan göra sin anmälan nationellt, och inte kommun för kommun.
- Tidpunkten för anmälan om frival, dvs mars året innan grivalet ska gälla, bör justeras för att möjliggöra frival för alla typer av verksamheter.

För att få full rådighet över sitt avfall är det viktigt att det är verksamhetsutövaren som har rätt att ansöka om frival. Inte fastighetsägaren.

Avfallshantering regleras ofta i hyresavtalen mellan fastighetsägare och verksamhetsutövare. Men för att få till en ökad cirkuläritet av produkter och material behöver verksamhetsutövare få rätt att göra frival. Majoriteten av handelsföretag sitter i hyrda lokaler och äger inte fastigheten där verksamheten bedrivs. Om det är fastighetsägaren som har möjlighet att söka frival blir företagen helt utelämnade till vilka avfallslösningar fastighetsägaren bestämmer om. Ur ett äganderättsperspektiv blir det också fel att via lagstiftningen ge fastighetsägaren beslutanderätt över verksamhetsutövarnas avfall då det är hos verksamhetsutövaren som avfallet uppkommer.

Huvudprincipen bör därför vara att verksamhetsutövaren ges rätten till frival och om en annan hantering behövs i en enskild fastighet kan det regleras genom hyresavtal. Alla verksamhetsutövare har ansvar att följa Miljöbalkens hänsynsregler. Det måste därför förutsättas att den som hanterar sitt avfall hanterar detta på ett korrekt sätt som inte leder till konsekvenser för fastighetsägaren.

Vidare anser Svensk Handel att det måste vara möjligt att ansöka om frival för en eller flera avfallsfraktioner. Inte alla som nu föreslås. Detta för att det ska finnas en reell möjlighet för företag att kunna göra ett frival över huvud taget och för att undkomma inlåsnings effekter till det kommunala ansvaret då det ofta saknas alternativ till samtliga fraktioner på alla ställen runt om i landet. Svensk Handel har förståelse för att denna uppdelning kan leda till ökade kostnader för kommunerna men samtidigt har de möjlighet att ta ut avgifter för de fraktioner som företagen väljer att lämna till kommunen.

Svensk Handel vill trycka på att handelsföretag med flera butiker under ett och samma organisationsnummer måste kunna göra sin anmälan om frival nationellt, till en instans, och inte behöva anmäla till kommun för kommun. Det skulle skapa en enorm administration för såväl kommuner som för företag. Ett kedjeföretag har oftast flera butiker inom en och samma kommun. För rikstäckande kedjor blir det utöver ökade kostnader en extremt betungande administration och pappersexercis. Vidare skapar det stor osäkerhet för en effektiv avfallshantering då företagen ofta organiserar sin verksamhet på så sätt att man upphandlar avfallshanteringen centralt för hela verksamheten. Det gäller såväl vilka entreprenörer som kommer och hämtar i vilka regioner som för vilka avfallsströmmar. Butikerna sitter inte inne på den kunskapen och ska så ej behöva.

Svenskt Handel vill också gärna se en större flexibilitet kring den angivna tiden för ansökan om frival. Nuvarande förslag, att ansökan ska lämnas in i mars månad året innan frivalet ska börja gälla, leder till väldigt långa ledtider samt att vissa typer av verksamheter inte kan ansöka om frival. Om t ex en ny verksamhet/butik startas efter mars, kommer det dröja nästan två år innan ett frival kan träda i kraft. Det vore därför bra med en större flexibilitet kring tiden för när ansökan ska lämnas in.

Svenskt Handel anser också att det är viktigt att förslaget om frival omfattas av tillräcklig kontroll för att motverka illojal konkurrens och oseriös hantering. Det är därför viktigt att tillsyn kopplas till genomförandet av frivalet

Avfallsförebyggande åtgärder

Det införs nya bestämmelser om avfallsförebyggande åtgärder. Bland annat ska den som driver ett insamlingssystem informera användare av förpackningar om fördelarna med en ökad återanvändning av förpackningar och verka för att de producenter som låter förpackningar omfattas av systemet ökar andelen återanvändbara förpackningar som släpps ut på marknaden. Detta kan på sikt vara bra men i dagsläget finns i stort sett inga konsumentförpackningar som är återanvändbara. Näringslivet har av förklarliga skäl fokuserat på att få förpackningar att bli återvinningsbara i högre grad. Hur detta nya krav synkar med återvinningskraven återstår att se.

Återanvändbara förpackningar

Genom direktivet om ändring av förpackningsdirektivet har det införts krav på medlemsstaterna att de ska vidta åtgärder för att främja en ökning av andelen återanvändbara förpackningar som släpps ut på marknaden samt att de ska främja system för en miljövänlig återanvändning av förpackningar (d v s förpackningar som man kan fylla på om och om igen). Utöver det har det också införts krav på att medlemsstaterna ska rapportera uppgifter om återanvändbara förpackningar till kommissionen (artikel 12.3a i förpackningsdirektivet).

För att Sverige ska kunna rapportera till kommissionen i enlighet med kraven i direktiven behöver Naturvårdsverket, som är ansvarig myndighet, ha möjlighet att samla in uppgifter från olika aktörer, bland annat vad gäller avfallsförebyggande åtgärder. Där igenom behöver det införas skyldigheter för berörda aktörer i Sverige att dokumentera och lämna sådana uppgifter. Naturvårdsverket har av regeringen fått ett uppdrag att utreda målsättningar för återanvändbara förpackningar,

I dagsläget finns det knappt några återanvändbara konsumentförpackningar. 33 cl flaskan i glas, är idag den enda återanvändningsbara konsumentförpackningen på den svenska marknaden. Den stora användningen av återanvändbara förpackningar sker i grossist- och butiksledet. Alltifrån pallar, rullburar till SRS-lådor Svensk Handel har i sak inget att invända mot användandet återanvändbara förpackningar. Det är dock viktigt att införandet av dem sker i en takt som konsumenterna accepterar och att man undviker att bygga upp dyrbara system som försvårar utveckling eller som kan fungera som barriärer på marknaden.

Biprodukter

Svensk Handel ser det som positivt att Sverige nu inför skrivningar rörande biprodukter som motsvarar skrivningarna i avfallsdirektivet från 2008. Dessa förändringar bedömer vi kommer att leda till ökade möjligheter för användning och avsättning av biprodukter vilket kommer att resultera i ökad resurseffektivitet.

En databas med information om särskilt farliga ämnen i varor

Enligt artikel 9.1 i avfallsdirektivet ska EU:s medlemsstater se till att alla leverantörer av varor tillhandahåller viss information om särskilt farliga ämnen till Europeiska Kemikaliemyndigheten, Echa. Skyldigheten att lämna information genomförs i nationell lagstiftning medan själva registreringen av uppgifter görs i den databas Echa håller på att utform. Alla detaljer gällande vilken information som ska lämnas är ännu inte klart. Svensk Handel stödjer förslaget om att ge bemyndigande till Kemikalieinspektionen att meddela föreskrifter.

Eftersom databasen som Echa håller på och bygger upp för information om särskilt farliga ämnen i varor (SCIP) inte är klar ännu, kan närmare bestämmelser om vilken information som ska lämnas och vilka som är informationsskyldiga inte införas i nationell rätt ännu. Kemikalieinspektionen föreslås därför istället meddela föreskrifter om informationsskyldigheten. Svenskt Handel anser att det är mycket viktigt att Kemikalieinspektionens kommande föreskrifter överensstämmer med kraven från Echa samt motsvarande implementering i övriga EU-länder, vad gäller såväl roller som skyldigheter.

Echa har som ambition att så långt det är möjligt undvika att samma information lämnas av flera aktörer i distributionskedjan och eftersträvar att utforma ett system som innebär att huvudansvaret för att ge in relevant information läggs på den aktör

som är högst upp i distributionskedjan. Syftet är att försöka begränsa den administrativa bördan för huvuddelen av varuleverantörerna (rena distributörer) samtidigt som kraven i avfallsdirektivet uppfylls. Svensk Handel välkomnar denna ambition

Samtidigt är det oroande när vi får signaler om att det i Echas nuvarande förslag framgår att de kommer begära in mer information på detaljnivå än vad som krävs enligt REACH artikel 33, som t ex information om "article category", "material category" och "mixture category". Denna information går långt utöver kraven i artikel 33.1. och är information som många företag idag dels inte har tillgång till dels kommer ha svårt att få fram enligt den gällande tidsplanen. Det utökade informationskravet kommer överlag leda till kostnadsökningar för företagen, speciellt de med komplexa produkter, bestående av en mängd ingående delar och komponenter. Svensk Handel instämmer i Teknikföretagens tolkning och ser en risk med att Echa stressar fram krav för att uppfylla den extremt korta tidsramen som sattes via avfallsdirektivet, vilket är mycket olyckligt.

Vidare ställer sig Svensk Handel bakom Teknikföretagens förslag om att det bör vara tillåtet med rapportering på en mer komplex produkt istället för att kräva att informationen registreras på "article-as-such" nivå och att Echa tillsammans med EU:s medlemsstater utvärderar om det verkligen finns ett behov av information på "article-as-such" nivå.

Avslutningsvis ser Svensk Handel också gärna att Sverige har ett strukturerat samråd med näringslivet gällande informationskraven, där Svensk Handel gärna är med och bidrar.

Kostnader som kommunerna får finansiera genom renhållningsavgiften

I promemorian föreslås att kommunerna ska kunna använda renhållningsavgiften för att finansiera avfallsförebyggande åtgärder. Detta för att underlätta finansieringen av kommunernas ansvar att förebygga avfall.

I förslaget ligger att Kommunen ska få meddela föreskrifter om att avgift ska betalas för:

1. insamling, transport och behandling av avfall som enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken utförs av kommunen eller den som kommunen anlitar,
2. åtgärder som kommunen vidtar i syfte att informera hushåll om avfallsförebyggande åtgärder, och
3. åtgärder som kommunen vidtar för att underlätta insamling och sortering av återanvändbara produkter från hushåll....

Vidare lyfter man i promemorian att det redan idag är många kommuner som arbetar med avfallsförebyggande åtgärder i någon utsträckning. Det kan handla om allt från att informera hushållen om hur de kan förebygga avfall till att vidta åtgärder för att underlätta insamling och sortering av hushållens återanvändbara produkter, t.ex. genom att kommunerna ger aktörer som organisationer och företag

som är intresserade av att samla in återanvändbara produkter tillgång till lämpliga platser för sådan insamling.

Svensk Handel tycker det är positivt att fler produkter samlas in och återbrukas i högre grad. Samtidigt är det som beskrivs exempel på cirkulära affärsmodell som företag inom handeln försöker utveckla och få lönsamhet kring. Handelsföretagen vill ta ett större ansvar för sin värdekedja, men de upplever en rad hinder i sin strävan att kunna återbruka och återvinna material och produkter. Här är det kommunala monopolet på hushållsavfall en stor utmaning för handeln. Lika så finns det både kommersiella secondhandaktörer som ideella som lever under olika marknadsvillkor.

I och med att kommunerna har rätt att finansiera avfallsförebyggande åtgärder med renhållningsavgiften är det viktigt att understryka att konkurrens måste ske på lika villkor om de bedriver konkurrerande affärsverksamhet. I promemorian sid 125 går att läsa att det är viktigt att *”kommunerna och kommunala bolag tar hänsyn till andra aktörer när de vidtar avfallsförebyggande åtgärder, så att kommunens åtgärder inte innebär att en effektiv konkurrens snedvrids eller hämmar utvecklingen av ett kommersiellt utbud och de bestämmelser som finns i konkurrenslagen (2008:579) om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet för att offentliga och privata företag ska ha likartade villkor.*

För att vi ska nå högre upp i avfallshierarkin och en mer cirkulär ekonomi är det positivt att fler engagerar sig i frågorna. En viktig framgångsfaktor är ett ökat samarbete mellan såväl olika aktörer i värdekedjan som olika branscher.

SVENSK HANDEL

Mats Hedenström

Ann Christiansson

Miljödepartementet
Kemikalieenheten
103 33 Stockholm

Remissyttrande

Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall

Er ref: M2019/01776/R

Vårt diarienumr: R-1059-2019

Svensk Handel, som är handelsföretagens intresseorganisation och företräder 11 000 små, medelstora och stora företag med nära 300 000 medarbetare, får med anledning av remissen anföra följande:

Allmänna synpunkter

Svensk Handel har tagit del av promemorian ”Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet” samt ”Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall”. Svensk Handel bifogar här några korta kommentarer kring delen som berör avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall.

Svensk Handel ser det som positivt att informationen kopplat till farligt avfall digitaliseras vilket möjliggör en mer effektiv informationsöverföring och ökad spårbarhet. Det är dock viktigt att systemet utformas så att det blir enkelt för både små som stora verksamhetsutövare att inkomma med dessa uppgifter digitalt.

I stort sett alla verksamheter i Sverige kommer omfattas av de aktuella utökade rapporteringskraven, såväl små som stora företag. För att inte skapa merkostnader för företag och försämra deras konkurrenskraft är det av stor betydelse att genomförande av EU-direktiv sker på ett likartat sätt i de olika EU-medlemsstaterna och att tillämpningen av EU-lagstiftningen är enhetlig.

Vad gäller anteckningsskyldigheten behöver det göras mycket tydligare för verksamhetsutövare vilka anteckningsskyldigheter som föreligger och på vilket sätt de kan uppfylla denna skyldighet. Detta kan t ex. ske genom en tydlig vägledning från Naturvårdsverkets sida. Vidare bör det tydliggöras

hur skyldigheten att inkomma med dessa uppgifter digitalt till avfallsregistret kan göras på ett så enkelt och smidigt sätt som möjligt.

Svensk Handel har noterat att den svenska tolkningen av anteckningsskyldigheten anger fler uppgifter som obligatoriska att rapportera på jämfört med i EU-direktivet. Vi kan dock inte se någon motivering till detta ej heller att man försökt utreda vilka konsekvenser det blir för näringslivet, då förslaget delvis går utöver direktivet.

För mer detaljerade kommentarer på förslaget ber Svensk Handel att få hänvisa till yttranden från Svenskt Näringsliv, Återvinningsindustrierna och Visita.

SVENSK HANDEL

Mats Hedenström
Näringspolitisk chef

Ann Christiansson