

2016-02-18

Miljö-och energidepartementet

## Yttrande över Europeiska kommissionens förslag COM (2015) till meddelandet om cirkulär ekonomi, M2015/04155/Mn

Ragn-Sells AB, i det följande benämnt "Ragn-Sells", har fått möjlighet att lämna synpunkter på förslag över Europeiska kommissionens förslag COM (2015) till meddelandet om cirkulär ekonomi.

### SAMMANFATTNING

*Avfall är en resurs och utgör en viktig del av samhällets råvaru-, material- och energiförsörjning. Ragn-Sells anser att politiken och regelverken ska främja en förflyttning uppåt i avfallshierarkin, samt skapa förutsättningar för resurseffektiva, giftfria och hållbara kretslopp.*

*Övergången till en cirkulär ekonomi kommer dock att ske gradvis. I avvaktan på att det cirkulära fungerar fullt ut bör samhället fortsätta att utgå ifrån principer om att förorenaren betalar (PPP) samt utveckla systemen med producentansvaret.*

### Ragn-Sells anser att:

- *Det är av yttersta vikt att det på EU-nivå anammats en helhetssyn som gör det mer lönsamt att återvinna och återanvända än att utvinna nya jungfruliga råvaror. Återvinningsflöden av metaller och mineraler måste ha minst lika bra utvinningsförutsättningar som råvaror ur jungfrulig mark.*
- *För att öka användningen av returråvaror och återvunnet material framför jungfruliga råvaror i produktionsprocesser bör det införas styrmedel som främjar efterfrågan på marknaden av returråvaror och återvunna material. Mot bakgrund av rådande låga råvarupriser saknas i dagsläget marknadsmässiga incitament att gå mot en cirkulär ekonomi. Här kan offentlig upphandling, med fokus på funktion/innehåll framför pris, bidra till att sluta kretsloppen och skapa den skalekonomiska efterfrågan som krävs. Mätbara nyckeltal av hur mycket av EU:s produktion som sker av returråvaror vs jungfruliga råvaror bör införas på EU-nivå. Avsaknad av efterfrågan är även en anledning till att deponering av avfall som lämpar sig för återvinning fortsatt ligger på hög nivå i stora delar av EU.*

- **Ansatsen att finna gemensamma kvalitetsstandarder liksom gemensamma gränsvärden för returråvaror är mycket viktigt och välkommet. Regleringen av bi-produkter och EoW-kriterier måste ta hänsyn till att det idag saknas en EU-gemensam syn på tillåtet innehåll av oönskade ämnen i material, liksom att definitionen på förorenade områden skiljer sig åt mellan EU:s medlemsländer. Detta öppnar upp för att det inom EU sprids material som bygger upp en saneringskund för kommande generationer.**
- **PPP, förorenaren betalar (Polluter Pays Principle) måste gälla, dvs inga skrivningar på EU-nivå som på något sätt reglerar äganderätten till avfall.**
- **Vi vill se ett ökat fokus på verksamhetsavfall i EU:s handlingsplan och lagstiftning. Fokus på kommunalt avfall (hushållsavfall och därmed jämförligt) riskerar att skapa en barriär mot den konkurrensutsatta marknaden och låsa ute vissa materialströmmar från den cirkulära ekonomin. Dessutom blir balansen skev då uppkomsten av de stora mängderna avfall inte uppkommer i hushållen utan i industrin (särskilt gruvindustrin).**
- **Fler sektorer än bygg- och rivningsavfall bör ha konkreta mål för materialåtervinning.**
- **Vi är kritiska till införandet av en definition av kommunalt avfall på EU-nivå och förespråkar istället definitioner för "hushållsavfall" respektive "verksamhetsavfall". Dessa fraktioner bör även ha egna separata återvinningsmål.**

**Ragn-Sells anordnade ett samtal om cirkulär ekonomi med representanter från olika delar av näringsliv och samhälle den 16 februari 2016. Slutsatserna från diskussionerna är bilagda (bilaga 1) till detta yttrande, liksom bilagor med fördjupade resonemang och exempel kring materialåtervinning (bilaga 2), återanvändning (bilaga 3) respektive bi-produkter och gemensamma standarder (bilaga 4)**

## 1. Våra utgångspunkter

Avfall är en resurs och en viktig del av samhällets råvaru-, material- och energiförsörjning. Politiken behöver möjliggöra och accelerera omställningen från en linjär till en cirkulär ekonomi. En cirkulär ekonomi är inte bara nödvändig ur klimat- och miljösynpunkt, den främjar dessutom konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning – vilket i sin tur driver på innovation och nytänkande bortom återvinningsbranschen.

Ragn-Sells anser att politiken och regelverken ska främja en förflyttning uppåt i avfallshierarkin, samt skapa förutsättningar för resurseffektiva, giftfria och hållbara kretslopp. Vår fasta övertygelse är att politiken måste styra mot att den totala förbrukningen av jordens ändliga resurser minskar.

Mot denna bakgrund är EU-kommissionens handlingsplan för en cirkulär ekonomi och ett reviderat avfallspaket välkommet. Dock behöver lagstiftaren utgå ifrån ett system- och helhetsperspektiv. EU-kommissionens förslag riskerar enligt vår uppfattning i vissa enskilda delar skapa problem för att kunna säkerställa långsiktigt hållbara kretslopp.

Ragn-Sells vill även understryka att det i de av EU-kommissionen olika identifierade faser - produktion, produktionsprocesser, konsumtion – sker återvinning, som t.ex. återvinning av produktionsspill, energi, kemikalier, förpackningsmaterial som kan användas som input igen. Det är alltså inte enbart i slutfasen – återvinning (waste management) – som återvinning sker. Denna aspekt synes till stor del saknas i EU-kommissionens förslag.

En annan viktig aspekt på cirkulär ekonomi är att ha i åtanke att kretsloppen i praktiken består av två olika kretslopp, som helst inte bör blandas genom att giftiga ämnen från det tekniska kretsloppet förs in i det biologiska kretsloppet. Det tekniska kretsloppet är enklare att sluta genom utveckling av nya affärsmodeller. I det biologiska kretsloppet är inte detta lika enkelt. Där är istället avgiftning helt centralt – det som går in i kretsloppet får inte vara giftigt, då blir även avfallet det, vilket gör det svårare att återvinna och återanvända.

Vår erfarenhet är att många aktörer i näringslivet liksom i det offentliga har börjat tänka cirkulärt och vill agera därefter, men regelverken styr fortfarande samhällets totala förbrukning åt fel håll.

För att möjliggöra en affärsmässig utveckling av en cirkulär ekonomi krävs att regelverk och styrmedel skapar konkurrensneutralitet på marknaden.

Ragn-Sells har identifierat följande områden där vi anser att en förändring behövs i det svenska regelverket – och som utgör en grund för våra synpunkter även på EU-kommissionens förslag.

1. En helhetssyn måste anammas som gör det mer lönsamt att återvinna och återanvända än att utvinna nya jungfruliga råvaror. Regelverk och styrmedel ska främja en förflyttning uppåt i avfallshierarkin.
2. Återvinningsflöden av metaller och mineraler måste ha minst lika bra utvinningsförutsättningar som om de utvinns ur jungfrulig mark. Ett tydligt exempel är deponiskatten, som saknas vid jungfrulig utvinning av mineraler. Den används istället som straffskatt på utvinningsrester från återvinningsflöden och hämmar därmed effektivt den cirkulära ekonomin
3. Verksamheters avfall måste ägas av verksamheten som alstrat avfallet. För att stimulera innovation och cirkulära kretslopp behöver vi en tydligare avgränsad definition av begreppet "därmed jämförligt avfall", så att det står klart vad som utgör verksamhetsavfall. Idag råder kommunalt godtycke i tolkningen av miljöbalken, vilket hindrar företagen från att ta sitt ansvar och skydda värdet som upparbetats i deras varor från kassering och förbränning.

4. Offentlig upphandling måste genomföras så att det skapas en drivkraft för nytänkande och en omställning mot en cirkulär ekonomi. Genom funktionell upphandling med fokus på funktion och målbild möjliggörs innovationskraft och utveckling som kan bidra till att sluta kretsloppen.
5. Cirkulär fosfor. Fosfor är en kritisk råvara och ett livsavgörande mineral vars kretslopp är brutet och som har en alarmerande utveckling. Vi anser att ett särskilt etappmål bör införas i de svenska miljömålen, med innebörden att återföringen av fosfor ökar till minst 40 procent. För att sluta kretsloppet anser vi att det ska införas krav på fosforutvinning, även vid slamförbränning. Detta bör även drivas på EU-nivå.
6. Cirkulär ekonomi skapar även förutsättningar för ett företag som Ragn-Sells att öka sin ambition inom området social hållbarhet. Med ökat behov av kompetens och arbetskraft kan vi rekrytera nyanlända och öka mångfalden i vårt företag. Mångfald bidrar till nytänkande som kan leda till ny innovation och hållbar tillväxt om rätt styrd.<sup>1</sup>

Omställningen till ett cirkulärt samhälle kommer dock att ske gradvis. Utvecklingen av cirkulära affärsmodeller och innovativa tekniska metoder kommer att ske gradvis, och för att skynda på omställningen behöver efterfrågan på sekundära råvaror stimuleras. För att detta ska kunna växa fram krävs en tydlig ram från samhällets sida. I avvaktan på att det cirkulära systemet fungerar fullt ut bör samhället fortsätta att utgå ifrån principer om att förorenaren betalar (PPP) samt utveckla systemen med producentansvaret.

## 2. Handlingsplanen om cirkulär ekonomi

*Synpunkter utifrån de åtgärder som EU-kommissionen presenterar i Annex 1 till Handlingsplanen.*

### 2.1 Produktion

Ragn-Sells anser att lagstiftaren i relation till ekodesign, produktion och producentansvaret behöver ta fasta på att regelverk och styrmedel ska främja en förflyttning uppåt i avfallshierarkin. Detta kan åstadkommas genom att det säkerställs att den som producerar en produkt och alstrar avfall har äganderätt och ansvar för dess omhändertagande. Producentansvar och principen om att förorenaren betalar är viktiga grundbultar i återvinningspolitiken till dess att en cirkulär ekonomi fungerar fullt ut.

---

<sup>1</sup> [http://www.mckinsey.com/insights/organization/why\\_diversity\\_matters](http://www.mckinsey.com/insights/organization/why_diversity_matters)

## 2.2 Produktionsprocesser

Ragn-Sells anser att det är problematiskt att handlingsplanen helt saknar en diskussion om, och mål, för verksamhetsavfall. Det är för mycket fokus på kommunalt avfall (hushållsavfall och därmed jämförligt) vilket riskerar att skapa en barriär mot den konkurrensutsatta marknaden och låsa ute vissa materialströmmar från den cirkulära ekonomin. Avsaknad av fokus på verksamhetsavfall skapar en obalans med hänsyn till att uppkomst av farligt avfall samt särskilt de stora mängderna avfall uppkommer inom industrin (särskilt gruvindustrin). Ragn-Sells anser att fler sektorer än bygg- och rivningsavfall borde få konkreta mål för materialåtervinning.

I Sverige uppkom 2012 totalt 156 miljoner ton avfall. Av den totalen bestod 129 miljoner ton (83 procent) av mineralavfall från gruvsektorn, 18 miljoner ton från verksamheter (varav byggsektorn stod för 7,7 miljoner ton) och 4,2 miljoner ton bestod av avfall från hushållen.<sup>2</sup>

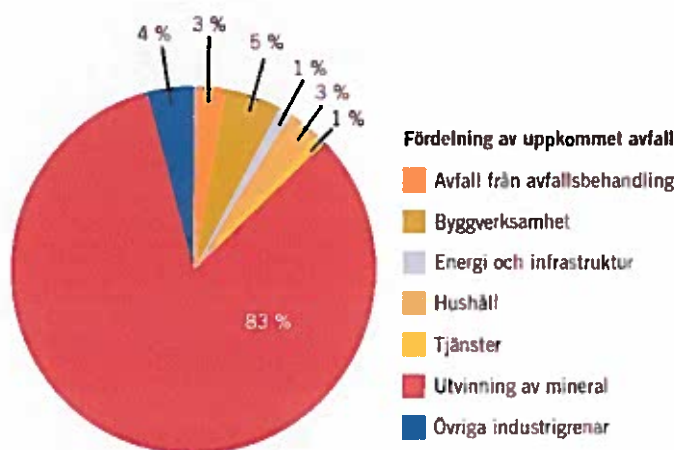


Illustration ur Naturvårdsverkets rapport 6619

Ragn-Sells är tveksam till att EU-kommissionen enbart föreslår att frågor kring verksamhetsavfall ska styras via BREFs. BREF talar enbart om hur själva behandlingen ska gå till, medan det centrala är själva avsättningen och slutanvändningen på marknaden.

Ragn-Sells ser vissa risker med förslaget att förenkla reglerna till vad som ska anses utgöra en bi-produkt. Syftet med att underlätta industriell symbios är bra, men vi saknar en insikt i handlingsplanen om att detta måste göras med en tydligare koppling till giffria kretslopp (liknande koppling som till det svenska Miljö kvalitetsmålet Giffri miljö) och kring problematiken kring *förorenade områden*.

Då Ragn-Sells är verksam inom olika medlemsländer har vi noterat att det finns stora skillnader mellan olika länders bedömning om vad som är ett förorenat område. Avsaknaden av gemensamma standarder för vilka mängder av olika ämnen som får finnas i t.ex. konstruktionsmaterial, liksom avsaknaden av en samsyn kring gränsvärden för förorenade områden, leder till en risk att vi för ut stora mängder giftigt material i samhället och bygger upp en saneringskund för kommande generationer.

<sup>2</sup> Avfall i Sverige 2012, rapport 6619, juni 2014, Naturvårdsverket

### 2.3 Konsumtion

Ragn-Sells anser att regler och krav i den offentliga upphandlingen som gynnar cirkulär ekonomi har stor potential och utgör ett område där lagstiftaren behöver våga ta stora kliv för att driva på utvecklingen. Samhället har en tydlig funktion i att efterfråga produkter och tjänster som gynnar hållbarhet, innovation och cirkulär ekonomi. I denna del bör man på EU-nivå sträva efter tydlighet i syfte och mål med den offentliga upphandlingen som stöder denna utveckling. Vidare är uppföljningen av upphandlingen betydelsefull för att säkerställa att de krav som ställdes förverkligades.

### 2.4 Avfallshantering

Specifika synpunkter på förslaget till ett reviderat avfallsdirektiv finns nedan under avsnittet "Avfallspaketet".

När det gäller förslaget om ett initiativ kring "Waste to energy" är det viktigt att ha i åtanke vilken roll avfallsförbränningen bör och kan ha i ett cirkulärt samhälle. Det behövs incitament för ökad sortering och materialåtervinning. Ragn-Sells anser att en reell och faktisk efterfrågan av återvunnet material på marknaden vore det bästa incitamentet. Är efterfrågan tillräckligt stark löser sig utsorteringsmekanismen av sig själv. Då dagens låga råvarupriser inte skapar incitament behövs offentliga styrmedel för att öka efterfrågan. I detta sammanhang kan och bör offentlig upphandling spela en viktig roll, liksom gemensamma standarder så att återvunnet material med likvärdig kvalitet kan byggas upp i tillräcklig skala.

För de material som inte återvinns är förbränning ett alternativ. Förbränningen har två funktioner i en cirkulär ekonomi – dels för att avgifta material liksom för att koncentrera material för att möjliggöra återvinning, dels för att utvinna energi. Men, om marknadsmekanismerna eller offentliga styrmedel inte främjar utsortering kommer mycket av avfallet att istället förbrännas. Om utvecklingen går dithän, bör man överväga att införa en förbränningsskatt.

### 2.5 Från avfall till resurs

Ragn-Sells välkomnar ansatsen med att ta fram kvalitetsstandarder för sekundära råvaror. Det stora tonnaget av sekundära råvaror kommer sannolikt att utgöras av barlast/konstruktionsmassor. I denna del är det av största vikt att man på EU-nivå enas om målsättningen med en giffri miljö och att medlemsstaternas olika definitioner och gränsvärden på vad som utgör ett förorenat område harmoniseras. Annars finns det risk att giftigt material förs ut i samhället och skapar nya förorenade områden, vilka bygger upp en saneringskund för kommande generationer. Mängden förorenade områden i EU som behöver saneras beräknas till över 300 000 och kostnaden per år för sanering uppgår redan idag till 6,5 miljarder euro enligt EEA.<sup>3</sup>

Vi välkomnar en översyn och harmonisering av regelverket kring gödselmedel och ser med intresse fram emot det kommande förslaget.

---

<sup>3</sup> <http://www.eea.europa.eu/highlights/soil-contamination-widespread-in-europe>

Ragn-Sells välkomnar ansatsen att EU bör ta ett helhetsgrepp kring kopplingen mellan kemi-produkt- och avfallsreglering. För att få återvinna material som är giftfria och av god kvalitet måste det finnas ett helhetstänk kring t.ex. vilka ämnen som går in i kretsloppet och det som vi önskar ska komma ut.

Materialåtervinning är en viktig del i arbetet att minska på resurser och energi, samtidigt som materialåtervinning måste ställas mot risker för negativa effekter för hälsa och miljö. Vi har utvecklat vårt resonemang i bilaga 2.

För att ytterligare tydliggöra vårt resonemang har vi också tagit upp exemplet återanvändning av halkbekämpningsmaterial, "sopsand", jämfört med att använda naturgrus, se bilaga 3.

## 2.6 Prioriterade områden

- **Plast:**

Råvaran i plast är en ändlig resurs som måste nyttjas optimalt. Det finns både behov av att stimulera materialåtervinningen, t.ex. genom att öka efterfrågan, samt att minska den marina nedskräpningen. Vad gäller förbudet av bärkassar av plast måste detta anpassas till de olika medlemsländernas problem med nedskräpning. Som ett alternativ till materialåtervinning och förbränning kan plast fungera som en råvara för drivmedelstillverkning. Styrmedel för att främja en sådana utveckling bör införas.
- **Matavfall:**

Ragn-Sells välkomnar initiativen för att hantera matavfall på ett bättre sätt. Matavfall har en koppling till direktivet om animaliska biprodukter – ABP. Regelverket kring ABP bör ses över så att det blir möjligt att öppna nya innovativa värdekedjor för matavfall. Ett sådant exempel är uppfödning av insekter på matavfall. Insekterna kan sedan användas som foder för t.ex. fiskodling. Dagens regler kring ABP innebär stora begränsningar och svårigheter att fullt ut exploatera denna möjlighet inom EU. Utanför EU pågår just nu en stark utveckling inom detta område och investeringar i storskaliga system görs här. Här finns stora möjligheter för EU att få mycket effektiva system för att ta till vara på proteiner i matavfallet och minska beroendet av import av t.ex. sojaböner.
- **Kritiska råvaror:**

Sekundära råvaror bör ha samma utvinningsförutsättningar som de ur jungfrulig mark. För råvaror som är kritiska enligt EU:s lista, men där teknik eller ekonomi saknas för utvinning ur dagens avfallsströmmar, bör lagstiftaren införa ett regelverk som möjliggör lagring för framtida utvinning. Ett exempel är bottenaska, där styrmedel i form av deponiskatten styr ut bottenaskan i samhället, som konstruktionsmaterial

eller för täckning av slutdeponier, istället för att värdefulla metaller kan utvinnas därur, med mindre miljöpåverkan än jungfrulig gruvdrift.<sup>4</sup>

- **Bygg- och rivningsavfall:**  
Ragn-Sells välkomnar fokus på verksamhetsavfall och mål för återvinning i en sektor som genererar mycket avfall. Dock bör man komma ihåg att byggnadsavfall respektive rivningsavfall kan vara mycket olika till sin karaktär, och att de inte regleras som en homogen enhet. Rivning av t.ex. gamla byggnader kan ge rivningsavfall innehållande farliga ämnen. Miljöskulden återfinns ofta i byggnader från det gamla industrisamhället och rivning av denna typ av byggnader innebär ofta en betydande kostnad för att sanera och återställa.
- **Biomassa och biobaserade produkter:** Ragn-Sells har inga specifika kommentarer

## 2.7 Uppföljning

En gemensam uppföljning med gemensamma mallar är en förutsättning för EU-kommissionens ambitiösa mål. Ragn-Sells skulle välkomna gemensamma definitioner om hur beräkningarna/indikatorer ska tas fram för att följa medlemsländernas arbete. EU-kommissionen har här en viktig roll med att samordna arbetet.

## 3. Avfallspaketet

En generell synpunkt är att det är viktigt att definitionerna blir harmoniserade på EU-nivå.

Ragn-Sells vill inte se några skrivningar på EU-nivå som på något sätt reglerar ägandeskap till avfallet, PPP (förorenaren betalar) ska gälla som grundprincip.

### 3.1 Avfallsdirektivet 2008/98/EG

En av huvudorsakerna till en harmonisering av definitionerna i förslaget till reviderat avfallsdirektiv synes vara att de ska följa definitionen som används av Eurostat (jfr skäl 6). Ragn-Sells anser att behoven av att främja den cirkulära ekonomin bör styra hur definitioner ska utformas snarare än att styras av statistik – även om det är viktigt att kunna ha jämförbara och enhetliga data inom EU.

#### Artikel 3

Ragn-Sells är kritisk till införandet av en definition av kommunalt avfall på EU-nivå och förespråkar istället definitioner för "hushållsavfall" respektive "verksamhetsavfall" (jfr artikel 3.1a).

---

<sup>4</sup> För ett mer utvecklat resonemang i denna fråga, se "Driving forces and inhibitors of secondary stock extraction", KIH, Aid 2014



I förslaget till definitionen anges att även avfall som "*comparable to household waste in nature, composition and quantity*" även utgör kommunalt avfall (jfr artikel 3.1a (b)). Det är oklart hur denna skrivning ska tolkas – hur ska t.ex. "*quantity*" förstås och beräknas? Kvantitetsbegreppet måste klargöras och vara entydigt i att enbart omfatta de som genererar mycket små mängder. Och hur ska återvunna mängder beräknas och följas upp om verksamheters avfall ska omfattas endast i begränsad omfattning? Vi ser en risk att man på EU-nivå bygger in den problematik med "därmed jämförligt avfall" som redan finns i svensk lagstiftning.

Hushållsavfall ska begränsas till det avfall som kommer från hushåll. Det är annorlunda till sin karaktär än verksamhetsavfall – det utgörs främst av matavfall och snabbbrännbara konsumentvaror. Det finns skäl att man kan åtskilja hushållsavfall från övrigt avfall för att kunna följa utveckling av dess mängd etc. Därför bör t.ex. mål sättas upp och mätas för hushållsavfall respektive verksamhetsavfall var för sig.

Ragn-Sells tycker det är mycket tveksamt att ha med "*garden waste*" i definitionen. Det kan skapa förvirring gentemot vad som ska anses vara "*bio-waste*" samt leda till märkliga incitament att samla in trädgårdsavfall för att nå målsättningar.

När det gäller definitionen av "*backfilling*" (jfr artikel 3.17b) måste skrivningen av "*suitable waste*" klargöras, den öppnar upp för gråzonstolkningar. Till detta finns även en koppling till medlemsstaternas olika syn/gränsvärden för vad som utgör ett förorenat område. Detta behöver harmoniseras på miniminivå. Det finns även en koppling till byggprodukt förordningen (CPR) – aggregat är ett byggmaterial och det blir märkligt om backfilling får användas utan att vara kvalitetssäkrat i enlighet med det regelverket. Resonemanget kring problematiken att införa definitionen av "*backfilling*" utvecklas av branschorganisation FIR, Fédération Internationale du Recyclage<sup>5</sup>.

#### Artikel 4

Ragn-Sells välkomnar skrivning om incitament för att tillämpa avfallshierarkin (jfr artikel 4.3).

#### Artikel 5 och 6

Det är positivt att EU-kommissionen driver på att fler material kan få produktstatus. Det lyfter förtroendet för återvunna material.

När det gäller förtydliganden om vad som ska anses utgöra bi-produkt (jfr artikel 5) och EoW-kriterier (jfr artikel 6) måste dessa kopplas till förhållandet om att majoriteten av tonnaget som inte längre anses utgöra avfall kommer att utgöras av konstruktionsmassor. EU behöver i detta perspektiv komma överens om en minimumstandard för vilka nivåer av farliga ämnen som ska tillåtas.

Det är viktigt att EoW-regelverket är harmoniserat på EU-nivå och att råvaror som handlas mellan länderna inte har nationella regelverk som hindrar handel mellan länderna. För

---

5

Response of FIR to the Circular Economy Package of the European Commission  
Comments to the proposal of the European Parliament and of the Council amending Directive  
2008/98/EC on waste,  
<http://www.fir-recycling.com/publications/856680b6/publications>

avfall/produkter som hanteras i handel mellan länderna bör därför EoW-kriterier fastställas på EU-nivå. Det bör också klargöras att medlemsländerna inte får definiera nationella EoW-kriterier som kan innebära handelshinder. EU-kommissionen bör ta fram vägledning för hur End of Waste ska fastställas både på EU-nivå och inom medlemsländerna. Det är viktigt att det blir enhetliga processer och hantering av kriterierna.

Innan EU-kommissionen ges ansvar i form av en "delegated act" inom detta område behöver det tydliggöras både vilka generella krav som bör ställas på biprodukter samt hur processen ser ut för att fastställa kraven. Det är viktigt att det är en transparent process och att branschen har möjlighet att framföra sina synpunkter.

Vi har utvecklat ett resonemang kring bi-produkter och koppling till avsaknad av gemensamma standarder inom EU, se bilaga 3.

#### *Artikel 8*

Ragn-Sells välkomnar förslagen om utökat producentansvar (jfr artikel 8 och 8a) och vi vill se en tydligare koppling till Eco-designdirektivet för att på så sätt premiera möjligheten att materialåtervinna produkten.

Exempelvis bör en produkt som består av ett fåtal material, är lätt att plocka isär och utan giftiga komponenter, gynnas när producentavgiften bestäms. Idag är denna avgift densamma oavsett vad produkten består av, vilket inte styr mot en effektivare resurshushållning. Följer man PPP fullt ut så är ju andemeningen att hela den externa kostnaden skall vara inkluderad i priset på varan – det enda sättet att få detta att hända i verkligheten är utökat producentansvar.

#### *Artikel 35*

Ragn-Sells välkomnar ansatsen att införa ett nationellt elektroniskt register på data över farligt avfall (jfr artikel 35.4) vilket är bra för spårbarheten. Problemen med farligt avfall ligger dock ofta i det farliga avfall som finns utanför systemet – vilket aktualiserar mer fokus på tillsyn, kontroller, stävja illegala transporter mm. Ragn-Sells vill även få mer klarhet i vilken administrativ börda denna skyldighet kommer innebära för marknadens aktörer.

### **3.2 Direktiv om deponering av avfall 1999/31/EG**

Ragn-Sells välkomnar i och för sig EU-kommissionens perspektiv i "General context" (jfr motivering till avfallspaketet) om att EU potentiellt förlorar en stor mängd sekundär råvara och att det finns nära 600 miljoner ton avfall som inte återanvänds eller återvinns. Detta perspektiv tar dock inte hänsyn till att visst avfall måste avgiftas genom förbränning eller deponeras av rena miljöskäl.

EU-kommissionen verkar även argumentera för att medlemsstater deponerar avfall därför att de saknar en erforderlig återvinningsinfrastruktur (jfr skäl 7). Vi skulle dock hävda att den största anledningen till att deponeringen fortsatt ligger på hög nivå till stor del beror på att det saknas efterfrågan av sekundära råvaror på marknaden idag. Då råvarupriserna är låga finns inte marknadsmässiga incitament att övergå från jungfruliga till sekundära råvaror. Politiken har här en viktig roll att spela. Vi behöver som samhälle bestämma oss för hur vi vill att den framtida råvaruförsörjningen ska säkras.

Ragn-Sells anser att EU skulle behöva införa mätbara nyckeltal för hur mycket av produktionen inom EU som sker av återvunnen sekundär råvara jämfört med jungfrulig råvara. Det blir då enklare för politiken att se när incitament och styrmedel behövs sättas in för att öka användningen av sekundära råvaror.

För Ragn-Sells AB



Helena Karlsson  
Vd



Pär Larshans  
Hållbarhetschef

Ragn-Sells är ett familjeägt företag med mer än 1 700 anställda i Sverige. Ragn-Sells är en del av en koncern med verksamhet i Sverige, Norge, Danmark, Estland, Polen och Lettland. Koncernen sysselsätter 2 500 människor, har mer än 100 anläggningar och omsatte ca 5 miljarder SEK 2014. Företagen i koncernen har under 40 års tid arbetat med återvinning i olika former. Vi hanterar 5 miljoner ton avfall varje år av 800 olika sorters material. Vår verksamhet består i insamling, behandling, återvinning, sanering och slutligt omhändertagande av allt från hushållsavfall och verksamhetsavfall till farligt avfall och förorenade jordar.

Ragn-Sells vill vara en aktiv part i utvecklingen av avfalls- och återvinningspolitiken och bidra till att utveckla idéer, innovativa lösningar och affärsmodeller som möjliggör kretslopp och resurseffektivitet. Vi stödjer forskning, utveckling och kunskapsutbyte via Ragnar Sellberg stiftelse. Genom vårt medlemskap i Circular economy 100 och samarbetet med Ellen MacArthur Foundation bidrar vi med idéer och affärsmodeller och bildar allianser som understödjer övergången från en linjär till en cirkulär ekonomi.

## BILAGA 1

## Sammanfattande bild från de olika rundabordsdiskussioner 16 februari 2016

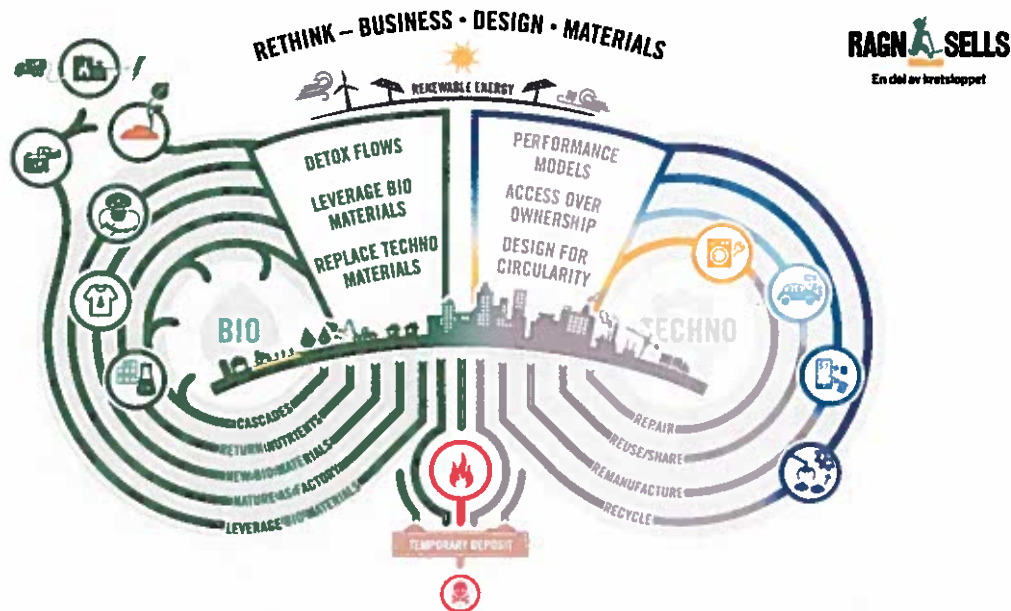


Illustration över bio- och teknosfärens kretslopp.

Ragn-Sells anordnade den 16 februari 2016 ett rundabordsamtal med inbjudna representanter från olika branscher inom näringslivet och från myndigheter där EU:s förslag till en handlingsplan för en cirkulär ekonomi var i fokus samt en diskussion kring hur Sverige kan bli ledande inom cirkulär ekonomi.

Nedan återges huvudpunkterna från diskussionerna

- Samverkan var ett nyckelord i diskussionen. Olika aktörer har olika utmaningar och förutsättningar för att kunna ställa om till ett mer cirkulärt tänk. Här har både det offentliga och privata näringslivet en uppgift att skapa arenor för informations- och resursutbyte.
- Det finns behov av nya institutioner som tar ett helhetsgrepp kring cirkulär ekonomi – och tittar på hur ett system kan optimeras. En cirkulär ekonomi kommer inte uppstå med ett 'stuprörstänk'.
- Nya sätt att mäta utveckling behövs – "beyond BNP". Många tog upp problembilden med avsaknad av produkters verkliga kostnad. Samhällskostnaden – både den miljö- och klimatmässiga liksom den sociala - måste framgå. PPP är en bra utgångspunkt.
- Det offentliga kan driva omställningen via krav i offentlig upphandling. Innovativ upphandling med enkla och tydliga kriterier lyftes fram av flera. Beställarkompetens behöver utvecklas mot mer värdeskapande upphandlingar som premierar nya återvinningsmetoder och avfallsförebyggande åtgärder. Många av framtidens

cirkulära lösningar kommer även kräva stora initiala investeringar där en översyn krävs så att hänsyn kan tas till detta vid LOU.

- Att göra rätt från början var ett återkommande tema. Designen av produkter som möjliggör reparation, återanvändning och återvinning är centralt. Utformningen av ekodesign-direktivet blir centralt. Här måste definitionen av produkt tydliggöras – t.ex. behöver produkter som idag löses upp i vatten fortsatt vara en produkt för att säkra produktansvaret även ned på molekylnivå.
- Betydelsen av avgiftning för att möjliggöra ett cirkulärt samhälle behöver lyftas upp så att kunskap ökar (jfr allmän kunskap om Co2 utsläpps påverkan på klimatet).
- Avsaknad av efterfrågan på sekundära råvaror och material (restråvaror) samt låga priser på jungfruligt material utpekades som två stora hinder mot en omställning till cirkulär ekonomi. Här har EU och det offentliga en viktig roll att spela. Det behövs ekonomiska styrmedel och incitament som förenklar avsättning av sekundära råvaror inom EU och i Sverige. Viktiga parametrar i detta som nämndes:
  - o Minska skatteuttagen på sekundära råvaror. Återvunnet material måste ha samma förutsättningar som jungfruligt material.
  - o Kvalitetsstandarder för återvunnet material.
  - o Samsyn kring gränsvärden i återvunnet material samt definition av förorenade områden
  - o Märkning som ökar transparens om hur stor del av en produkt t.ex. är tillverkad av återvunnet material.
- Staten måste sätta ramarna för det cirkulära samhället. När det gäller äganderätten till avfallet kan det idag variera då kommuner gör olika tolkning av lagen. Det krävs en tydlig distinktion mellan verksamhetsavfall och hushållsavfall och vad som är kommunernas respektive marknadens ansvar ("därmed jämförbart avfall"). Äganderätt är en förutsättning för att kunna nå storskalighet och skapa nya innovativa lösningar.
- För näringslivet är det viktigt att det inte kommer handla om att enbart effektivisera nuvarande linjära affärsmodeller utan att ställa om till verkliga cirkulära affärsmodeller. Det måste vara lönsamt att göra rätt. Ett förslag som gavs var att inrätta fonder eller annan typ av finansiering för att minimera risk och ge incitament till att testa innovativa lösningar.
- Beteende är en viktig faktor. Vi behöver alla i egenskap av konsumenter ändra vårt beteende. Utmaningen ligger bl.a. i att ställa om från dagens 'äga-mentalitet' till en 'använda-mentalitet'.

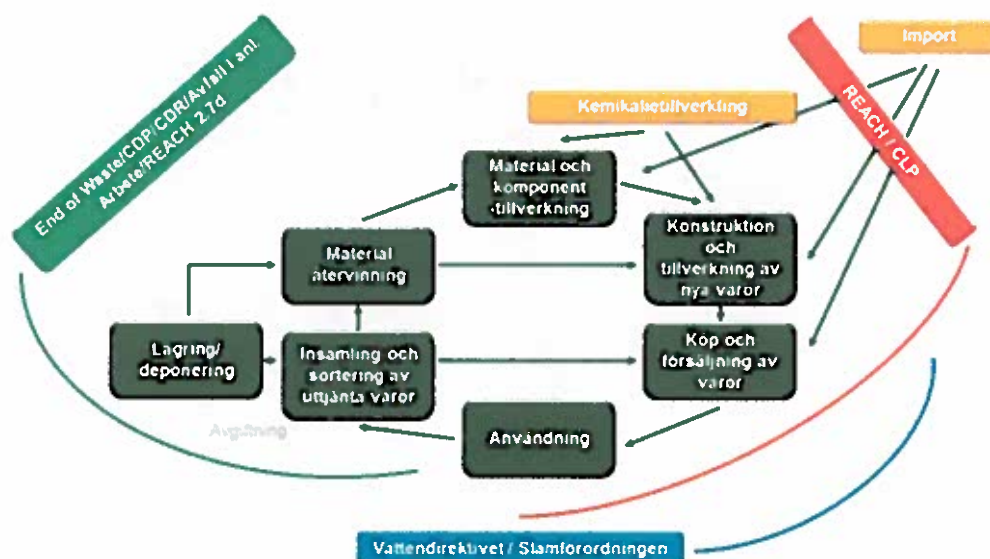
## BILAGA 2

### Utvecklat resonemang om materialåtervinning

Materialåtervinning är en viktig del i arbetet att minska på resurser och energi. Men materialåtervinning måste ställas mot risker för negativa effekter för hälsa och miljö. Inom EU omfattas flera varugrupper av höga krav på återvinning, där materialåtervinning är en stor del. Material som förekommer i produkter kan innehålla kemiska ämnen med toxiska eller miljöfarliga egenskaper. Därför är det viktigt att materialåtervinning ställs mot risk och att tillräcklig kunskap finns hos återvinnaren.

För att materialåtervinningen ska kunna öka på ett säkert sätt i en cirkulär ekonomi krävs att alla i kedjan, från import/tillverkning till användning och materialåtervinning tar ansvar. Det måste finnas tydligt information och medvetenhet, in i återvinningssteget, om en produkt innehåller farliga ämnen som inte lämpar sig för återvinning utan kräver avgiftning från samhället. Krav på materialåtervinning måste vara relevanta i förhållande till risker och ansvaret kan inte läggas enbart på materialåtervinnaren som inte har möjlighet att påverka det kemiska innehållet i materialet (råvaran). Till viss del kan farliga ämnen i produkter och varor separeras inför återvinning, men till stor del är detta inte möjlig eller lönsamt idag.

Till detta tillkommer rådande lagstiftning, idag har olika myndigheter ansvar för olika delar av kedjan (produkter och avfall) vilket blir problematiskt i en cirkulär ekonomi. En samsyn över lagstiftning krävs med avseende på farliga ämnen så att samma ämnen regleras genom kedjan, se skiss. Tillåts farliga ämnen i början av kedjan bör det vara tydligt att när dessa övergår till att vara ett avfall behöver de avgiftas från samhället.



### BILAGA 3

#### Exemplet återanvändning av "sopsand" jämfört med att använda naturgrus

Ett material som är väl lämpat för återanvändning är uppsopat halkbekämpningsmaterial (fortsättningsvis kallat Sopsand). För att delar av sopsanden ska vara lämplig att återföra till samhället måste den först behandlas. En lämplig behandling är våtsällning (tvättning), vilket avlägsnar för stora, för små och för lätta delar från sopsanden. Vid tvättning avlägsnas även en stor del av ev. oljeföreningar från den fraktion som ska återanvändas. Våt hantering minskar även arbetsmiljöriskerna förknippade med damning av små partiklar i sopsanden. Efter sortering måste materialet torkas och ev. blandas med salt innan det är färdigt för återanvändning.

I nuläget sopas stora mängder material ner i diken eller tippas ("återvinns") i orenad form som fyllnadsmaterial, på uppställningsytor, i motionsspår och hos ridskolor. Oftast sker detta utan någon ekonomisk transaktion mellan avlämnare och mottagare. En mindre del av sopsanden behandlas genom torr sällning och återanvänds för halkbekämpning, men utöver arbetsmiljöproblematiken vid en sådan enklare behandling kommer dessutom en betydande del av oönskade partiklar och föreningar att återföras till vägar, skolgårdar och andra platser.

Kostnaden för upptagning, transport till behandlingsanläggning, behandling, och återtransport för återanvändning är väsentligt högre än kostnaden för upptagning, gratis kvittblivning och inköp av jungfruligt material. Detta trots skatt (i nuläget 15 kr/ton) på naturgrus. En stor del av det jungfruliga materialet kommer dessutom från bergtäkter vilka inte är belastade med skatt.

Detta ekonomiska förhållande gör att en väldigt liten andel av all sopsand behandlas på ett lämpligt vis för att sedan återanvändas och därmed minska uttaget av jungfruligt material.

Samma sak gäller för ett flertal av alla återvinningsbara material som konkurrerar med jungfruliga material som, åtminstone i Sverige, har ett lågt pris. T.ex. grus, sand, berg och jord. Bra återvinning/återanvändning som innebär att ett högkvalitativt och kvalitetssäkrat material ersätter jungfruligt material blir dyrare än att använda jungfruligt material. De återanvändningsbara materialen hamnar istället i lågvärda applikationer, ofta i anläggningar som uppförs just med ändamålet att "återvinna" materialet. Detta eftersom alternativet till sådan "återvinning" är deponering, som i Sverige är belagd med hög skatt. Samma sak gäller för betong som återvinns som fyllnadsmaterial eftersom det är olönsamt med en mer kvalificerad återvinning där betongens beståndsdelar separeras och återanvänds som mer högvärdiga material.

För att göra återanvändning gångbar på kommersiella grunder skulle jungfruligt material, såväl naturgrus som bergkross, behöva beläggas med en skatt som är många gånger högre än dagens naturgrusskatt. De konsekvenser som det skulle innebära för samhällsekonomi i övrigt är knappast acceptabla. Vi rekommenderar istället en utredning som har som mål att föreslå hur återvinning och återanvändning av material som kan ersätta jungfruliga material kan möjliggöras, genom att man även inför ett positivt incitament för den som producerar och säljer återvunnet material. Man kan ha tanke bilden *omvänd naturgrusskatt*, där godkänd användning av ersättningsmaterial kvalificerar för någon form av återvinningsbidrag.

Kvalitetssäkrad återvinning kostar men krävs för att säkerställa hållbar cirkulära flöden.

**BILAGA 4****Utvecklat resonemang kring bi-produkter och koppling till avsaknad av gemensamma standarder inom EU**

Ragn-Sells ser vissa risker med förslaget att förenkla reglerna till vad som ska anses utgöra en bi-produkt. Syftet med att underlätta industriell symbios är bra, men vi saknar en insikt i handlingsplanen om att detta måste göras med en tydligare koppling till giffria kretslopp (liksom koppling som till det svenska Miljökvalitetsmålet Giffri miljö).

I detta ligger en koppling till problematiken kring *förorenade områden*. För en mycket stor del av de bi-produkter som uppstår i industrin som t.ex. olika former av slagg, askor, slam, är den enda realistiska återvinningsmöjligheten användning som konstruktionsmaterial – direkt eller indirekt. Skälet till detta är bl. a. att byggindustrin är en del av samhället som förbrukar mycket material. Enbart ballastförbrukningen inom EU uppgår till 5,5 ton/capita.<sup>6</sup>

Såvitt vi känner till saknas inom EU en harmoniserad standard av hur gränsvärden för olika föroreningar i konstruktionsmaterial skall göras – d.v.s. vilket tänkt scenario/användningsområde skall gränsvärdena sättas för? Givet att de geologiska förutsättningarna varierar mellan olika medlemsstater är det naturligt att olika medlemsstater kommer fram till olika sätt att beräkna gränsvärden för bi-produkter för konstruktionsändamål. Figur 2 och 3 nedan är hämtad från Suer et al. 2014<sup>7</sup> och visar hur stora skillnaderna är mellan olika medlemsstater. För vissa ämnen leder skillnaden i synsätt till att gränsvärdena varierar med en faktor 1000 mellan olika medlemsstater.

En förutsättning för att få till stånd en fungerande marknad för bi-produkter inom EU är att regelverken är harmoniserade; utan harmonisering riskerar vi att få en situation där det i ett medlemsland är helt i sin ordning att bygga vägar med vissa bi-produkter av en viss kvalitet medan det är otänkbart i andra länder.

I en cirkulär ekonomi kommer industriell symbios behövas även gränsöverskridande inom EU, d.v.s. avfall eller bi-produkter från industriella processer i ett medlemsland behöver kunna skickas till ett annat medlemsland. Ju mer avancerad återvinningsteknologi som behöver tillämpas desto större skala krävs för att kunna bära de investeringar som krävs; och följaktligen krävs större upptagningsområden för råvaran (d.v.s. bi-produkten).

Om man kombinerar olika styrmedel i olika medlemsländer t.ex. hög deponiskatt i ett medlemsland i kombination med mycket olika synsätt på hur gränsvärden för konstruktionsmaterial skall beräknas finns stor risk för att stora suboptimeringar görs i systemet – istället för reell industriell symbios med tydliga miljövinster och drivkraft för förbättrad kvalitet hos bi-produkterna finns risk för att bi-produkter används i lågvärdiga applikationer och att drivkraften för förbättrad kvalitet hos bi-produkter försvinner.

---

<sup>6</sup> UEPG, 2012. "Annual Review 2011-2012" [Online]. Available: <http://www.uepg.eu/publications/annual-reviews>.

<sup>7</sup> Reuse and recycle — Considering the soil below constructions, Pascal Suer, Ola Wik, Martin Erlandsson, [Science of The Total Environment](#), Volumes 485–486, 1 July 2014, Pages 792–797



Vidare är det viktigt att poängtera att konstruktionsmaterial har en särställning eftersom användningen lever kvar under lång tid. I Sverige finns ca 60 000 förorenade områden. En del av dessa är resultatet av tidigare generationers materialåtervinning t.ex. användningen av restprodukter från stadsgasproduktion i produktionen av asfalt. Gårdagens materialåtervinning har blivit ett saneringsproblem för nuvarande generation. Europeiska Miljöbyrån uppskattar antalet förorenade områden inom hela Europa till 2,5 miljoner.<sup>8</sup>

Då Ragn-Sells är verksamt inom olika medlemsländer har vi noterat att det finns stora skillnader mellan olika länders bedömning om vad som är ett förorenat område. Skillnaden i synsätt kan förklaras av olika geologiska förutsättningar som i sin tur ger olika utfall då risken för människors hälsa och miljö skall bedömas. Om skillnaderna i bedömning mellan olika länder är stora kan det leda till användning av en bi-produkt som konstruktionsmaterial i ett land innebär att man skapar ett förorenat område medan i ett annat land kan en likvärdig bi-produkt användas fritt som konstruktionsmaterial utan att klassas som ett förorenat område. Om förutsättningarna mellan olika länder är stora samtidigt som skillnader i styrmedel så som deponiskatt också är stora kan det leda till mycket stora skillnader i produktionskostnader mellan olika länder; i synnerhet är risken stor för branscher där stora volymer bi-produkter produceras. I värsta fall leder skillnaden i synsätt till såväl snedvriden konkurrens och suboptimeringar.

Vi är ett återvinningsföretag med rötter från 1881. Så som varande ett företag som varit verksamt under lång tid noterar vi också att vad som samhället anser vara acceptabelt ändras över tid. Generellt ställs högre och högre krav på renhet. De svenska generella riktvärdena för förorenad mark kom till stånd 1996 och ändrades senast 2008 för flera ämnen gjordes en justering nedåt. Utan en harmonisering regelverken inom EU beträffande bi-produkter, förorenade områden och ekonomiska styrmedel finns stor risk för att vi driver suboptimering, minskar innovationstrycket och bygger upp nya förorenade områden som måste saneras av framtida generationer.

#### Konkret exempel:

Under hösten 2012 byggdes busstorget i Trollhättan om. I samband med schaktning konstaterades att bärlagret bestod av s.k. T-Kalk en restprodukt från tillverkning av ferrokrom. Materialet lades dit 1986 och betraktades då som harmlöst. Idag klassas massorna som farligt avfall. Totalt behövde man gräva bort knappt 3000 ton material – lika mycket lämnas kvar. De totala kostnaderna för skattebetalarna i Trollhättan blev därmed minst 3 MSEK idag och samtidigt finns en kommande kostnad på lika mycket längre fram i tiden.

---

<sup>8</sup> <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/progress-in-management-of-contaminated-sites-3/assessment>

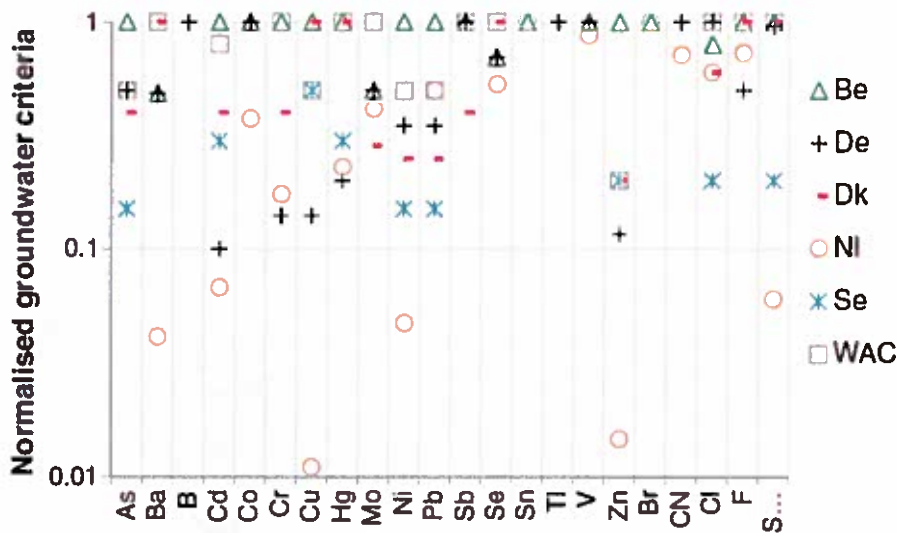


Fig. 2. Variation between criteria for inorganic substances in groundwater in LVMs. Values are normalised by calculation of a ratio relative to the maximum limit value for each substance. Be – Belgium (Flanders), De – Germany, Dk – Denmark, NI – the Netherlands, Se – Sweden, WAC – waste acceptance criteria inert waste landfill (Suer and Wik, 2014b).

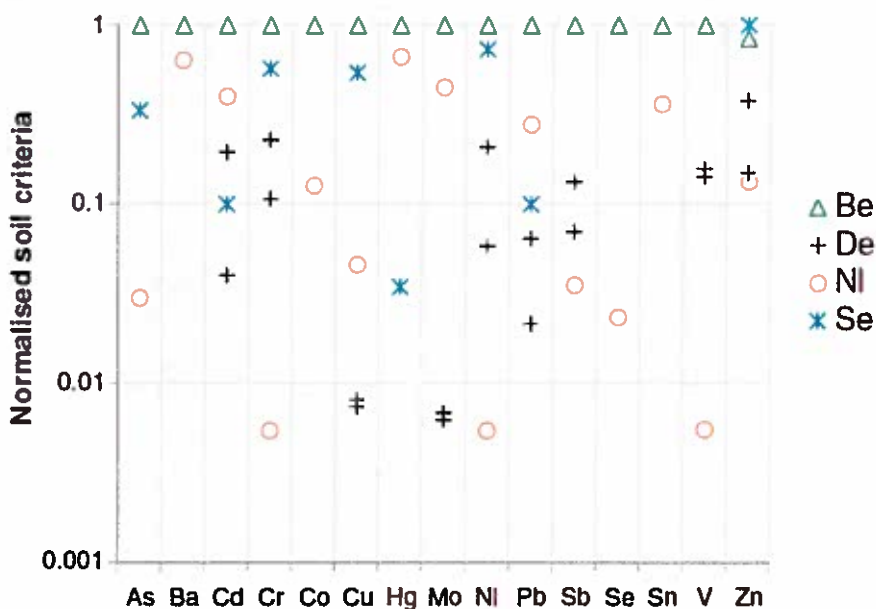


Fig. 3. Variation between soil criteria for inorganic substances in LVMs. Values are normalised by calculation of a ratio relative to the maximum limit value for each substance. Legend as for Fig. 2. For Germany two different criteria for sand and loamy soils are given (Suer and Wik, 2014b).

Sammanfattningsvis vill Ragn-Sells peka på att av de bi-produkter som uppstår i industriella processer och där en tydlig avsättningsyta finns på marknaden utgörs i huvudsak av

konstruktionsmaterial. Då det idag saknas gemensamma standarder för vilken mängder av olika ämnen som får finnas i konstruktionsmaterial, eller samsyn kring gränsvärden för förorenade områden, finns en risk att en omreglering kan leda till att vi för ut stora mängder giftigt material i samhället och bygger upp en saneringsskuld för kommande generationer.