

Klimat- och
näringslivsdepartementet

kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar om promemoria om reformering om avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi

Sammanfattning

Kemikalieinspektionen stödjer den övergripande inriktningen hos förslagen i promemorian, men har synpunkter inom följande områden:

- Kemikalieinspektionen saknar en analys av hur problematiken kring förekomst av farliga ämnen i avfall påverkas av förslagen och därmed ett resonemang om i vilken mån förslagen bidrar till ökad materialåtervinning där det återvunna materialet håller en hög kvalitet som även är dokumenterad
- Kemikalieinspektionen anser att en del begrepp i förslaget är oklara, såsom vad som är "olämpligt" att materialåtervinna. Vi bedömer att det behövs ytterligare utveckling av lagstiftning och/eller vägledning när det gäller aspekter som exempelvis förekomsten av särskilt farliga ämnen och hanteringen av dessa
- Kemikalieinspektionen anser att det bör förtydligas att det i begreppet "fullständigt behandla avfall" ingår att hantera eventuellt innehåll av farliga ämnen på ett säkert sätt
- Kemikalieinspektionen stödjer ambitionen om en ökad utsortering för återanvändning, men förutser att detta kommer att aktualisera frågor kring innehåll av farliga ämnen som myndigheter och företag behöver kunna hantera. Det handlar bland annat om hur det ska säkerställas att en verksamhetsutövare lever upp till kemikalielagstiftningens krav på kunskap om kemikalieinnehållet och säker hantering när en produkt eller vara överläts eller sätts på marknaden i samband med återanvändning.

Synpunkter

Kemikalieinspektionen stödjer den övergripande inriktningen hos förslagen i den remitterade promemorian. Dessa inkluderar att ändra svenska regler för att tydliggöra ansvaret för hantering, rapportering och tillsyn av avfall för att i sin tur förebygga uppkomsten av avfall och öka materialåtervinningen.

Kemikalieinspektionen noterar dock att den remitterade promemorian saknar en analys av vad som krävs för att bättre hantera och minska förekomsten av farliga ämnen i återvunnet material och i samband med återanvändning samt att därmed underlätta efterlevnaden av kemikalielagstiftningens krav.

Avsaknaden av en sådan analys medför i sin tur att de föreslagna åtgärderna i vissa fall inte beaktar behovet av att fasa ut användningen av särskilt farliga ämnen och att minska exponeringen för andra farliga ämnen. Enligt vår bedömning borde förslagen innehålla denna dimension, såväl för att öka återanvändning och återvinning som för att bidra till miljömålet Giftfri miljö. För att åstadkomma detta behövs utveckling av såväl avfalls- som kemikalielagstiftningen.

Många produkter och material innehåller i dag farliga ämnen som gör dem olämpliga för återanvändning eller återvinning alternativt kräver utveckling och tillämpning av återvinningsprocesser som kan eliminera dessa ämnen. Farliga och särskilt farliga ämnen förekommer idag ofta i exempelvis material, varor, byggnader och infrastruktur som successivt blir avfall eller föremål för återanvändning. Denna problematik kommer att bestå under överskådlig tid och måste beaktas vid utvecklingen av såväl avfalls- som kemikalie- och produktlagstiftningen, så att dessa samverkar och kompletterar varandra. Parallellt med detta behöver tillsyn och marknadskontroll att stärkas.

Ett exempel på ett problem som behöver beaktas vid utformning av åtgärder gällande insamling, återanvändning och återvinning är den ökande importen av varor som exempelvis kläder och elektronik via e-handel inklusive dropshipping. Dessa varor är ofta av låg kvalitet och har en kort livslängd. Deras kemikalieinnehåll är normalt okänt samtidigt som innehåll av särskilt farliga och begränsade ämnen förekommer. Denna typ av varor kommer i många fall när de samlas in för återanvändning eller återvinning att bidra till problemen med förekomst farliga ämnen samt till en allmänt låg kvalitet. Detta riskerar i sin tur att öka kostnader för hanteringen och sänka förtroendet för återvunnet material och återanvända varor.

Enligt Kemikalieinspektionen uppfattning behöver insatserna öka för att återvunnet material i högre grad ska kunna ersätta nyttillverkat. Om detta ska kunna uppnås behöver det återvunna materialet hålla en kvalitet som är tillräcklig för att materialet ska efterfrågas och komma till användning samtidigt som dokumentation av kemikalieinnehållet krävs.

Såväl återvunnet som nyttillverkat material som sätts på marknaden måste dessutom leva upp till kemikalielagstiftningens krav när det gäller innehåll av farliga ämnen och kunskap om innehållet. Sådana krav finns bland annat i Reach-förordningen¹ och POPs-förordningen².

Som framgår ovan måste avfallslagstiftningen enligt Kemikalieinspektionens uppfattning utformas så att den tillsammans med andra regler bidrar till minskad spridning av farliga ämnen. Om detta perspektiv inte beaktas riskerar avfallshantering, återanvändning och återvinning att bidra till spridningen av farliga ämnen och därmed till skador på människor och miljö samt på naturresurser som exempelvis dricksvatten och odlingsjord. Insatser för en ökad återvinnig som inte samtidigt beaktar problematiken kring avfallets potentiella innehåll av farliga ämnen kan bidra till att dessa problem ökar.

Kemikalieinspektionen noterar att frågor kopplade till att utveckla en giftfri cirkulär ekonomi och till marknaden för återvunnet material, förutom att det är en svensk prioritering³, ingår i EU-kommissionens prioriteringar för perioden 2024–2029 och sannolikt kommer att behandlas i kommissionens kommande meddelande ”Clean industrial deal” samt en aviserad ”Circular Economy Act”. Vidare kommer tillämpningen av den nyligen beslutade förordningen om ekodesign av hållbara produkter⁴ att successivt börja tillämpas på olika produktgrupper. Det kommer bland annat att innebära vissa nya krav på information om kemikalieinnehållet i kemiska produkter och varor samt att användningen av ämnen som försvårar återvinning begränsas i varor och produkter. Därför är det viktigt att upprätthålla fokus på dessa frågor, även i det nationella svenska arbetet med avfalls- och kemikalieregler.

¹ Förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach)

² Förordning (EU) 2019/1021 om långlivade organiska föroreningar

³ Cirkulär ekonomi - strategi för omställningen i Sverige. Diarienummer: M202001133

⁴ Förordningen om ekodesign av hållbara produkter (2024/1781)

Kap 5.1 Avfallsproducentens ansvar förtydligas

Kemikalieinspektionens ställer sig positiv till att det nya begreppet *fullständig behandling* införs. Syftet med detta är att det insamlade avfallet ska sorteras ytterligare, om så behövs för att möjliggöra materialåtervinning och uppnå en hög kvalitet på det återvunna materialet. Se våra detaljerade kommentarer om konsekvenser av förslaget och behovet av förtydligande av begreppets innebörd under kap 8.9 nedan.

Kap 8.1 Insamlingssystem för återanvändning

Kemikalieinspektionen ställer sig generellt positiv till att öka insamlingen av varor för återanvändning. Samtidigt kan det uppstå risker och problem i hanteringen om dessa varor innehåller farliga eller särskilt farliga ämnen som är förbjudna, begränsade eller omfattas av informationskrav enligt kemikalielagstiftningen. Problem förknippade med innehållet av sådana ämnen bedöms vara vanligare när det gäller material och varor med en relativt lång livslängd, exempelvis vissa byggprodukter och byggmaterial.

Vår bedömning är att det i förslaget är otydligt vilka parter som i olika skeden av processen är ansvariga för kemikalieinnehållet i de varor och material som samlas in, förbereds för återanvändning, överläts gratis eller säljs vidare. Det är också oklart var ansvaret ligger för att förhindra att dessa material och varor går till återanvändning om de exempelvis innehåller begränsade ämnen. I många fall bör de i stället hanteras som avfall eller farligt avfall.

Vi anser att det vore lämpligt att tydliggöra vem som bär ansvaret för kemikalieinnehållet och hanteringen av eventuella farliga eller särskilt farliga ämnen i insamlade varor. Förtydligandet kan behöva ske i lagstiftningen och/eller i kompletterande föreskrifter eller vägledning.

Kap 8.6 Dispens från krav på utsortering och separat insamling

Naturvårdsverket ska enligt förslaget under vissa förutsättningar få ge dispens till den som är ansvarig för att se till att utsortering och separat insamling sker. Kemikalieinspektionen har tidigare i ett remissvar⁵ framfört att myndigheten är positiv till denna möjlighet till dispens. Det behövs dock förtydligande av i vilka fall dispens kan beviljas. Innehåll av vissa farliga eller särskilt farliga ämnen bör enligt vår uppfattning vara ett sådant skäl. I

⁵ Diarienummer: H23-09819. Er referens: KN2023/02730

dag saknas det allmänt tillgängliga metoder för materialåtervinning som kan avlägsna eller kraftigt reducera innehållet av vissa farliga och särskilt farliga ämnen. Så länge denna situation består anser Kemikalieinspektionen att avfallsfraktioner som innehåller eller sannolikt kan innehålla sådana ämnen är olämpliga för materialåtervinning, och därför så långt som möjligt ska sorteras ut och hållas separerade från övrigt avfall.

Kap 8.9 Krav på ytterligare sortering för att möjliggöra materialåtervinning

I förslaget till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614) handlar 4 kap. om ”Behandling av avfall”. Förslaget till författningstext innehåller formuleringar av typen ”olämpligt”, ”inte lämpar sig för” som kan tolkas som att de bland annat avser avfall som innehåller vissa farliga eller särskilt farliga ämnen. Detta är dock inte tydligt i förslaget. Det vore önskvärt att innebörden av dessa formuleringar förtydligas i lagstiftningen och/eller i en vägledning.

I 4 kap. 3–4 §§ Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614) behandlas ”ytterligare sortering för att främja materialåtervinning”. Enligt 3 § ska den som är ansvarig för att avfall blir fullständigt behandlat se till att insamlat avfall sorteras ytterligare, om det behövs för att (1) möjliggöra materialåtervinning, (2) uppnå en hög kvalitet på det återvunna materialet eller (3) nå återvinningsmålen. Vi stödjer inriktningen hos den föreslagna bestämmelsen, men anser att innebörden behöver förtydligas. Vi tolkar innebörden av ”ytterligare sortering av insamlat avfall” som att det bland annat kan innebära att eliminera eller minska innehållet av farliga ämnen. Detta överensstämmer även med de tre syftena med den ytterligare sortering som återges ovan. Vi anser också att sådan ytterligare sortering för vissa avfallsfraktioner är ett nödvändigt steg för att säkerställa att höga återvinningsmål och ökad materialåtervinning inte medför en risk för ökad spridning av farliga kemikalier via det återvunna materialet.

Bakgrundsbeskrivningen i promemorian fokuserar på att det i respektive materialslag som plast, glas, papper och textil i sin tur ingår olika typer av material. Detta är riktigt, men aspekten att olika typer av material i olika grad kan innehålla vissa farliga ämnen nämns inte, förutom exemplet att kristallglas kan innehålla bly. Det nämns inte heller att behovet av fortsatt sortering bör kunna avgöras av om en viss typ av material innehåller vissa farliga ämnen.

Vi anser att ett lågt innehåll av farliga och särskilt farliga ämnen bör räknas till de faktorer som definierar såväl *möjliggörande av materialåtervinning* som en *hög kvalitet hos det återvunna materialet*. För att ett material ska *lämpa sig för materialåtervinning* respektive att ett återvunnet material ska anses vara *av hög kvalitet* krävs vidare en viss kunskap om åtminstone innehållet av särskilt farliga ämnen. Detta för att det återvunna materialet ska leva upp till kemikalielagstiftningens krav när det släpps ut på marknaden.

Enligt Kemikalieinspektionens uppfattning är det lämpligt att innebörden av bestämmelsen i 4 kap. 3–4 §§ inklusive begrepp som att ”möjliggöra materialåtervinning” och att ”uppnå en hög kvalitet” förklaras och förtydligas i lagstiftningen eller genom kompletterande föreskrifter och/eller vägledning. Av förtydligandet bör det framgå att frånvaro eller tillräckligt lågt innehåll av farliga/särskilt farliga ämnen ingår i nämnda begrepp. Att det förhåller sig så bör på lämpligt sätt vara dokumenterat eller säkerställt. Vidare bör det framgå att innehållet av vissa farliga ämnen är en faktor som kan avgöra om fortsatt sortering behövs.

I detta ärende har generaldirektören Per Ängquist beslutat. Utredaren Anne-Marie Johansson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också utredarna Erik Gravenfors och Urban Boije af Gennäs medverkat.

Detta är en tillgänglighetsanpassad kopia av det signerade remissvaret.