

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ärendenummer KN2024/02249

Svenskt Näringslivs yttrande över promemorian Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi

Svenskt Näringsliv företräder drygt 60 000 små, medelstora och stora företag. Dessa är organiserade i 49 bransch- och arbetsgivarförbund. Förbunden utgör föreningen Svenskt Näringslivs medlemmar. Detta remissvar har utarbetats efter samråd med berörda branschförbund inom Svenskt Näringsliv.

Sammanfattning

- Svenskt Näringsliv välkomnar promemorian och de åtgärdsförslag som läggs fram för att fortsätta stärka den cirkulära ekonomin. Dock kommer reformtakten behöva förbli hög under många år framöver och ytterligare reformering av bland annat avfallslagstiftningen kommer att behövas. Det är också prioriterat att åtgärdsförslagen träder i kraft 1/1/2026.
- Svenskt Näringsliv tillstyrker förslagen i avsnitt 5.1, 5.2, 5.3 och 5.4 men vill understryka att införandet av en full frivalslösning är en fortsatt prioritering för det svenska näringslivet.
- Svenskt Näringsliv tillstyrker förslagen i avsnitt 6.1 och 6.2 och vill särskilt understryka behovet av en mer operativ tillsyn som åtföljs av kontinuerliga regelförenklingar i syfte att minska företagens administrativa börda.
- Svenskt Näringsliv tillstyrker förslagen i avsnitt 8.2, 8.9 och 8.12 men vill betona att det kommer krävas ytterligare åtgärder och stora investeringar för att säkerställa en högvärdig återvinning för fler materialslag. Förslaget i avsnitt 8.1 kräver dock en fördjupad konsekvensanalys.
- Svenskt Näringsliv tillstyrker förslagen i promemorians kapitel 9 och ser positivt på att centralisera delar av planeringen för att stärka förutsebarheten och likvärdigheten i hela landet.
- Svenskt Näringsliv tillstyrker förslagen i kapitel 11 men vill understryka vikten av att rapporteringskrav inte innebär ökade administrativa pålagor, särskilt för små företag.
- Övriga förslag har Svenskt Näringsliv ingen uttalad uppfattning om, men vill hänvisa till de remissvar som lämnas in av berörda branschförbund inom näringslivet.

Inledande synpunkter

Svenskt Näringsliv ser positivt på att regeringen presenterar och remitterar konkreta åtgärdsförslag som också har ett tidsatt datum i relativ närtid för genomförande. I den promemoria som remitterats lyfts det svenska näringslivets roll i att bygga ett resurs-effektivt samhälle fram och den tydliggör att det är företagen som driver den cirkulära utvecklingen framåt. Den sänder också en försiktigt positiv signal om att regeringen ser den cirkulära ekonomin som ett viktigt verktyg i det bredare omställningsarbetet mot ett hållbart samhälle, utöver dess nödvändighet för att nå EU-målet om förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall.

Svenskt Näringsliv vill dock understryka vikten av att reformtakten kommer behöva förbli hög under många år framöver för att vi ska nå uppsatta klimat- och miljömål, såväl nationella som gemensamma europeiska. Det är det svenska näringslivets förväntan att regeringen fortsätter vidta åtgärder som möjliggör en cirkulär omställning med bibehållen konkurrenskraft och tillväxt. Svenskt Näringsliv vill därför hänvisa till sin egen rapport från januari 2024 som lägger fram en lång rad åtgärdsförslag som kan genomföras av regeringen de närmaste åren som enskilt och sammantaget bidrar till att skapa goda marknadsförutsättningar för en cirkulär ekonomi och en gynnsam grund för innovation och entreprenörskap.¹

Bland det viktigaste som regeringen kan göra för näringslivet för att stärka den cirkulära omställningen är dock att säkerställa att implementeringen av all den lagstiftning som har kommit på miljöområdet inom ramen för EU:s gröna giv är ändamålsenlig och harmoniserad med övriga medlemsländer. Genomförandet av denna blir avgörande för att Sverige ska förbli en framgångsrik industrination med bibehållet välstånd och välfärd. Det är av stor vikt att regeringen prioriterar denna fråga parallellt med att kvarstående nationella hinder undanröjs, något som är särskilt viktigt för landets alla små- och medelstora företag. Det är också nödvändigt att berörda myndigheter har fullgoda verktyg och förutsättningar för att kunna stötta näringslivet i dess omställning och implementeringsarbetet måste åtföljas av betydande regelförenklingar och -förbättringar. Svenskt Näringsliv vill därför uppmana regeringen att ta i beaktande det arbete som sker inom det nationella Implementeringsrådet samt Förenklingsrådet när styrmedel för såväl en mer cirkulär ekonomi som det bredare miljöarbetet utformas.

Slutligen vill Svenskt Näringsliv understryka vikten av att införandet av de föreslagna åtgärderna faktiskt träder i kraft 1/1/2026 och inte senareläggs. I sin helhet tillstyrks promemorian och det är det svenska näringslivets förväntan att regeringen förverkligar åtgärderna.

¹ https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/hallbarhet-miljo-och-energi/hur-kan-sverige-bli-mer-cirkulart-styrmedel-och-atgarder-for-okad_1207046.html

På sidorna nedan kommenteras utvalda åtgärdsförslag från promemorian som anses mer prioriterade att lämna synpunkter på. Svenskt Näringsliv vill också hänvisa till de enskilda remissvar som lämnas in av berörda branschförbund och förväntar sig att regeringen tar hänsyn till hur de remitterade förslagen påverkar olika branscher och industrigrenar, i synnerhet de med en hög andel små- och medelstora företag.

Förändringar och förtydliganden av olika aktörers ansvar för avfall (avsnitt 5.1, 5.2, 5.3 och 5.4)

Svenskt Näringsliv 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 de ingår i.

I avsnitt 5.2 föreslås också en ansvarsförflyttning för en rad materialströmmar från kommunerna till de verksamheter i näringslivet som ger upphov till avfall som klassas som kommunalt avfall, däribland förbrukat matfett och förbrukat kontorspapper. Det bör tolkas som ett steg i rätt riktning men det bör i sammanhanget också understrykas att det samlade svenska näringslivet under lång tid efterfrågat det fulla införande av frivålsreformen. Frågan utreddes för snart fyra år sedan (SOU 2021: 24) och är av principiell betydelse.

Svenskt Näringsliv förespråkar fortsatt möjligheten att låta företag själva avgöra vilken aktör som ska hämta och omhänderta det avfall som uppstår i verksamheten, en möjlighet som idag hämmas av de svenska kommunernas långtgående avfallsmonopol. Det ligger 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 som hålls i omlopp längre. Dessutom har företagen och de branscher de verkar inom bäst kännedom och kunskap om sina egna värdekedjor och förutsättningarna för att optimera avfallshanteringen utifrån specifika behov. Dagens system, i vilket företagen förlorar kontrollen över sina egna tillgångar och resurser, hämmar innovation och utveckling av storskaliga cirkulära lösningar som kan bidra till att materialåtervinningen ökar. De närmaste åren kommer Sverige och övriga medlemsstater i EU behöva vidta kraftfulla åtgärder för att nå uppsatta materialåtervinningsmål och stärka den cirkulära ekonomins utveckling. Som en del av den utvecklingen kommer stora investeringar behöva göras i infrastrukturen för bland annat sekundär utsortering och återvinning av flera olika materialslag. Inom näringslivet finns viljan och inom ett par branscher även ekonomin att göra betydande investeringar för att stärka de cirkulära flödena för en rad olika materialslag. Men det fordrar 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. Sverige är nu det enda landet i Norden som fortfarande har kvar ett kommunalt monopol på stora delar av vissa verksamheters avfall. De förändringar som föreslås i den remitterade promemorian som innebär nästintill en återgång till de regler som gällde före augusti 2020 är ett steg i rätt riktning men den fulla frivalslösningen kommer vara en fortsatt viktig prioritering för det svenska näringslivet.

Svenskt Näringsliv anser dock att förslaget i avsnitt 5.3 om att införa ett andrahandsansvar är något för snävt för att effektivt kunna användas av framförallt de små och medelstora företag som behöver det. Kraven på att det ska saknas privata alternativ, att det är väldigt långa transportavstånd eller oskäligen arbetsvillkor omfattar med stor sannolikhet företag i glesbygdsregioner, men mindre företag i städer och tätorter behöver också beaktas. Att kommunerna ska utvärdera detta ansvar var femte år skapar inte heller goda förutsättningar för långsiktig planering för företagen. Svenskt Näringsliv anser att kommunerna ska vara fortsatt ansvariga för avfall om avfallsproducenten begär det.

Svenskt Näringsliv välkomnar förslaget i avsnitt 5.4 om att länsstyrelsen ska kunna besluta att en verksamhet själv ska förfoga över hur det avfall som uppstått ska hanteras och att beslutet kan gälla flera kommuner inom samma län. Dock vore det betydligt mer önskvärt och bättre om det fanns möjlighet till en nationell prövning istället. Många företag som är verksamma i hela landet eller i stora delar skulle gynnas av att endast behöva göra en ansökan till en central instans istället för flera olika länsstyrelser. Det möjliggör mer storskaliga lösningar och affärsmodeller i ett större geografiskt upptagningsområde. Svenskt Näringsliv anser att regeringen bör peka ut en länsstyrelse som får i uppdrag att ansvara för prövningen för företag i hela landet. Därtill menar Svenskt Näringsliv att om det blir länsstyrelserna som prövningen slutligen landar på så är formuleringen att länsstyrelserna *ska* istället för *får* ge dispens att föredra då det ökar rättssäkerheten och förutsebarheten för företagen som söker dispens.

Förändringar i tillsynen på avfallsområdet (avsnitt 6.1 och 6.2)

En välfungerande, genomtänkt och effektiv operativ miljötillsyn är i Svenskt Näringslivs mening helt centralt för att säkerställa lika villkor och för att motverka oseriösa aktörer och bekämpa avfallsbrottslighet. Svenska företag har i många år påtalat att tillsynen brister i flera hänseende. Den är inte tillräckligt operativ, tolkningen och tillämpningen av lagstiftning är inte likvärdig och förutsebar i hela landet, tillsynsvägledningen är i många fall otillräcklig och illegal verksamhet uppmärksammas inte tillräckligt tidigt.

Svenskt Näringsliv ser det därför som positivt att regeringen i budgetpropositionen för 2025 anslag särskilda medel till Naturvårdsverket för en stärkt tillsyn och vägledning gällande ny EU-lagstiftning om cirkulär ekonomi och även till att motverka illegal avfallshantering. Det är välkommet men också nödvändigt att det inte enbart utgår från tillfälliga budgetsatsningar utan att myndighetens förvaltningsanslag också kan användas till dessa områden.

De förslag som lämnas i promemorian vad avser tillsynen på avfallsområdet ses som steg i en positiv riktning. De förtydliganden av Naturvårdsverkets ansvar som föreslås i avsnitt 6.1 är välkomna och har förutsättningar att leda till en effektivare tillsyn, bättre regelefterlevnad och större förutsebarhet för de verksamheter som ska tillsynas. En central myndighet har i regel betydligt bättre förutsättningar än regionala eller kommunala myndigheter att ha tillsynsansvar för producentansvaren, och i förekommande fall producentansvarsorganisationerna och marknadsdrivna system.

Svenskt Näringsliv välkomnar också förslaget i avsnitt 6.2 om att kommunernas tillsynsansvar för tillståndspliktig avfallshantering flyttas till länsstyrelsen som nu blir ensam tillsynsmyndighet inom detta avfallsområde. Tillsynsansvaret för avfall kan vara komplext och i många fall saknas resurser och relevant tillsynskompetens, inte minst gällande större avfallsanläggningar i mindre kommuner. Därtill saknas i många fall en samsyn mellan kommuner gällande tolkning av lagstiftning och hur tillsynen utövas. Att företag har samma spelregler oavsett var i landet de väljer att verka är grundläggande för en sund och hälsosam konkurrenskraft. Det är ofta länsstyrelserna som också bäst har kunskap om vilka aktörer som omfattas av kraven på tillstånds- och anmälningsplikt enligt avfallsförordningen och som har den faktiska kunskapen om vilka dessa aktörer är. En ansvarsflyttning av tillståndspliktig avfallshantering till länsstyrelsenivå har därmed potentiella mervärden men kräver också satsningar på en koherent tillsyn och att det säkerställs att rätt kompetens faktiskt finns hos länsstyrelserna. Svenskt Näringsliv vill också lyfta det principiellt viktiga i att kommuner inte ska bedriva tillsyn över sin egen avfallshantering, då det kan bidra till att säkerställa en mer opartisk hantering.

Svenskt Näringsliv vill dock poängtera att behoven av en mer operativ tillsyn delvis är en konsekvens av alltmer detaljerade regelverk och krav, varför det är mycket angeläget med fortsatt regelförenklingsarbete hos myndigheterna. Svenskt Näringsliv har inga synpunkter på de nya tillsyns- och prövningsavgifterna som listas i avsnitt 6.3 men vill återigen understryka behovet av att operativ tillsyn faktiskt utövas i form av verksamhetsbesök och dialog med företagen och inte enbart skrivbordstillsyn som är för vanligt förekommande idag. Givet den stora mängd EU-lagstiftning som ska genomföras de närmaste åren, inte minst på avfallsområdet, bör det vara högt prioriterat av regeringen att de utpekade tillsynsmyndigheterna har tillräckliga förutsättningar för att kunna göra ett fullgott arbete samt ge information, råd och stöd till företagen.

Straffsanktioner och miljöstraffsavgifter (avsnitt 7.1 och 7.2)

Svenskt Näringsliv 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. Den absolut största merparten av företag vill göra rätt för sig och följa tillämpliga regelverk varför det också är mycket viktigt att en effektiv tillsyn utövas (se stycket ovan) och att det finns tillräcklig vägledning att tillgå, som också är framtagen i samverkan med berörda branscher.

Ökad återanvändning och materialåtervinning (avsnitt 8.1 8.2, 8.9 och 8.12)

Svenskt Näringsliv ser i grunden positivt på förslaget i avsnitt 8.1 om att det ska vara lika enkelt att lämna produkter för återanvändning som att lämna avfall. Dock är det viktigt att kommuner inte börjar konkurrera med de redan befintliga affärsmodeller som har skapats och bedrivs av privata secondhandaktörer på en stadigt växande återbruksmarknad. Istället för att kommuner ska ge privatpersoner, företag och samman slutningar tillfälle att hämta återanvändbara produkter kostnadsfritt på kommunala återvinningscentraler är det mer ändamålsenligt och kostnadseffektivt om kommunerna skapar förutsättningar och platser för icke-kommunala aktörer att bedriva secondhandverksamhet alternativt att kommuner upphandlar omhändertagandet av de återanvändbara produkter som lämnats in på återvinningscentraler med privata secondhandaktörer. Detta förslag behöver analyseras vidare då det finns en risk att kommunerna gör intrång på en redan fungerande marknad.

Svenskt Näringsliv är i grunden positiva till förslagen i avsnitt 8.2 om att stärka utsorteringen av avfall, när det gäller såväl kommunalt som icke-kommunalt avfall. Att öka utsorteringen i separata strömmar är en första viktig förutsättning för en ökad materialåtervinning. Dock är det av stor vikt att ökade krav på utsortering vid källan utformas på ett sätt som tar i beaktande vad som är praktiskt möjligt, inte minst för företag som har sin verksamhet i lokaler och fastigheter där det redan i dag råder platsbrist för sortering och insamling. En effektiv materialåtervinning kräver också samarbete mellan intressenter i hela värdekedjan. Vid sidan om ändringar i lagstiftningen är det också nödvändigt med initiativ för en utökad och fördjupad dialog med berörda intressenter i hela värdekedjan för att hitta olika lösningar som kan öka materialåtervinningen.

För att säkerställa en högvärdig återvinning som bidrar med hög miljönytta behövs dock ytterligare åtgärder och styrmedel. För många materialslag, däribland fiberbaserade material och plast, behövs i regel ytterligare sekundär utsortering efter det första steget för att separera olika materialtyper inom samma kategori. För att göra det mer attraktivt och lönsamt för producenter att investera i återvunnen råvara behövs renare materialströmmar i en tillräckligt stor volym redan vid insamlingen av avfallet. Det

kräver i sin tur ekonomiska satsningar och investeringar i anläggningar för både sekundär sortering och materialåtervinning. Detta kan kombineras med utvecklade ekodesignkrav inom ramen för den nu antagna ekodesignförordningen (ESPR) som från början stärker bland annat återvinningsbarheten och reparerbarheten i produkter, samt andra relevanta förordningar på EU-nivå. Eventuella ytterligare krav behöver följa New Legislative Framework, NLF, ("den nya metoden") och med fördel utgå ifrån gemensamma standarder. Därtill är det viktigt att alltid ha en produktspecifik ansats i syfte att säkerställa teknikneutralitet, produktsäkerhet samt lång livslängd.

Det är positivt att krav på ytterligare sortering föreslås av regeringen i avsnitt 8.9 då satsningar på en ökad utsortering behöver åtföljas av satsningar på de efterföljande livscykelstegen. I dagsläget kan det dock svårt att finna en marknadsefterfrågan på återvunnet material, vilket innebär att ökad eftersortering inte alltid leder till att mer material faktiskt återvinns. Denna utmaning adresseras inte inom ramen för den remitterade promemorian och det finns inte tydliga och färdiga lösningar för alla olika materialströmmar om vilken aktör ska finansiera ytterligare sortering om det inte finns avsättning för det återvunna materialet. Det är inte heller helt tydligt vad som gäller för de bedömningar som föreslås utföras, varför det behövs tydliga kriterier för detta och vilka avfallsflöden som kan vara aktuella för eftersortering. Svenskt Näringsliv vill dock lyfta att ett avfallsflöde som är i behov av eftersortering är förpackningar. I detta fall så finns det en efterfrågan på att materialåtervinna förpackningsmaterial som är ytterligare sorterat i rena fraktioner. Införandet av en eftersortering är nödvändigt för att uppfylla de krav som ställs i EU:s förpackningsförordningen (PPWR). Detta bör omfattas i producentansvaret och därmed förtydligas i förordningen om producentansvar för förpackningar (2022: 1274) genom att specificera att insamlat förpackningsavfall sorteras ytterligare om det behövs för att uppnå en hög kvalitet på det återvunna materialet och för att nå EU:s materialåtervinningsmål. Slutligen är det även positivt att regeringen inte ändrar befintliga regler kring returpapper och börjar samla in all typ av fiberbaserat material gemensamt.

Att minska förbränningen av så mycket material som det är möjligt är en grundbult i den cirkulära ekonomin. Investeringar i anläggningar för sekundär sortering har gjorts inom näringslivet de senaste åren, inte minst för plastförpackningar, men det kommer med stor sannolikhet krävas ytterligare investeringar och anläggningar framöver. I dagsläget går en stor mängd plast som inte ryms inom producentansvaret för förpackningar fortsatt till förbränning. Kommunerna är fortsatt ansvariga för insamlingen och sorteringen av denna fraktion och behöver vidta ytterligare åtgärder för att minimera den stora mängd plast som förbränns. De mottagningskriterier för avfallsförbränningsanläggningar som föreslås i avsnitt 8.12 bör tolkas som ett välkommet steg i rätt riktning och det blir viktigt att ett system och en rutin för att dessa följs och fungerar i praktiken etableras, liksom att förbudet mot förbränning av separat insamlat avfall faktiskt efterlevs. Svenskt Näringsliv vill dock betona vikten av att förslaget inte leder till

en omfattande rapporteringsbörda för företagen, där det till exempel kommer bli väldigt svårt för återvinningsaktörer att dokumentera varje enskilt lass och att detaljerna kring vad rapporteringen ska innehålla behöver en tydlig vägledning från myndigheter.

Förändringar av avfallsplaneringen (kapitel 9)

Svenskt Näringsliv har i ett tidigare remissvar till Naturvårdsverket lämnat synpunkter på den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet. Dessa dokument välkomnas då de utgör en bra förteckning över vad samhällets olika aktörer kan göra för att öka materialåtervinningen och stärka den cirkulära ekonomin. Dock är det avgörande att planen och programmet åtföljs av konkreta åtgärdsförslag, till exempel de som finns i den remitterade promemorian. Svenskt Näringsliv ser positivt på att kraven på en kommunal avfallsplan tas bort och att regeringen ges ansvaret istället. Det kan leda till planering och åtgärder som har hela landet som geografiskt omfång istället för de enskilda kommunerna. Det underlättar för många företag om detta är centraliserat, bland annat för att stärka förutsebarheten och likvärdigheten. Naturvårdsverket föreslås vara ansvariga för att utarbeta underlaget till den nationella avfallsplanen. Svenskt Näringsliv förväntar sig att samtliga berörda branscher och industrigrenar ges möjlighet att delta i detta arbete och lämna synpunkter, förslagsvis i samband med att avfallsplanen revideras vart sjätte år.

Rapportering på avfallsområdet (kapitel 11)

Svenskt Näringsliv vill understryka den principiellt viktiga frågan om att befintliga samt nya rapporteringskrav inte innebär en oproportionerlig administrativ börda för de företag som omfattas. Rapporteringsskyldigheter är en nödvändighet i den cirkulära ekonomin men det är viktigt att noggrant analysera att kraven inte blir ohanterliga, inte minst för mindre aktörer. En regelförenklingsansats bör medfölja alla krav på rapportering. Det är även viktigt att definitionerna för olika typer av aktörer konsekvensanalyseras så att de är träffsäkra och inte kan tolkas som att de omfattar fler aktörer än vad som är avsett i lagstiftningen.

Stockholm 2025-02-12

Marcus Wangel
Miljöpolicyexpert