



Branschorganisationen
för dagligvaruhandeln

Diarienummer: M2021/00950
Inskickat: 2021-10-01
Ansvarig tjänsteman: Martin Andersson

Från:
Svensk Dagligvaruhandel (SvDH)

Till:
m.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:
charlotta.broman@regeringskansliet.se
linn.akesson@regeringskansliet.se

Remissyttrande av SOU 2021:24 Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin

Svensk Dagligvaruhandel tackar för inbjudan att svara på remiss. Svensk Dagligvaruhandel är branschorganisationen för dagligvaruhandeln i Sverige. Våra medlemsföretag är Axfood AB, Bergendahls Food AB, Coop Sverige AB, ICA Sverige AB, IKEA Foods, Lidl Sverige KB och Livsmedelshandlarna. Tillsammans står vi för drygt 95 % av dagligvaruhandeln i Sverige, med butiker över hela landet. Dagligvaruhandeln sysselsätter runt 100 000 personer, varav en tredjedel är unga (15-24 år).

Svensk Dagligvaruhandel remissvar SOU 2021:24

Dagligvaruhandelns principiella hållning till avfall och cirkulär ekonomi

Svensk Dagligvaruhandels medlemmar delar regeringens ambitioner och de EU-mål som finns inom området cirkulär ekonomi och avfallshantering. SvDH arbetar tillsammans med medlemmarna i en rad projekt för att förbättra den cirkulära ekonomin och minska koldioxidutsläppen i livsmedelskedjan. Exempelvis arbetar vi gemensamt med en färdplan för fossilfri konkurrenskraft med fokus på plastförpackningar. Inom ramen för färdplanen investerade SvDH nyligen tillsammans med plastbranschen 800 miljoner i att bygga ut anläggningen för att hantera plaståtervinning. År 2019 genomfördes en investering på ca 260 Mkr i den nuvarande anläggningen (https://www.svenskdagligvaruhandel.se/wp-content/uploads/Dagligvaruhandeln_fardplan.pdf, <https://www.svenskdagligvaruhandel.se/pressrum/>)

Ett annat exempel på hållbarhetsåtgärder är initiativet för att minska matsvinn som nyligen presenterades tillsammans med Stockholms Stadsmission. (<https://www.svenskdagligvaruhandel.se/pressrum/>) Åtgärden beräknas minska det årliga matsvinnet från butiker i Stockholmstrakten med upp till 3000 ton per

år. SvDHs medlemsföretag gör även en mängd egna satsningar på hållbarhetsområdet.

SvDHs medlemsföretag har samtliga höga miljöambitioner och arbetar löpande med att förbättra alla delar av verksamheterna för att uppnå mindre klimatutsläpp och en mer cirkulär ekonomi. Medlemsföretagen har olika företagsstruktur i så mån att grossistverksamheten och butiksverksamheten är integrerad i olika grad. Det gemensamma för företagen i det här avseendet är att de, oavsett företagsform, utgår ifrån de mest effektiva och kostnadsmässigt mest rationella metoderna för att förbättra miljönyttan. De söker lösningar som är anpassade utifrån den egna verksamheten. En dagligvaruhandelsaktör som verkar i grossistled och butiksled har en mängd avfallsströmmar att hantera i verksamheten. De allra flesta av dessa avfallsströmmar räknas som verksamhetsavfall och hanteras i branschgemensamma system. Detta gäller till exempel de flesta förpackningsmaterial. Generellt kan sägas att medlemsföretagen helst tar fullt ansvar för samtliga avfallsströmmar som verksamheten genererar.

Det kan framstå som en belastning för företagens som inte skulle vara rationell ur ett strikt företagsekonomiskt perspektiv. Avfall är långt ifrån själva kärnverksamheten. Men logiken här är dels att företagen strävar efter att optimera transporter till och från alla anläggningar, dels att företagen för att vara konkurrenskraftiga på marknaden ständigt måste genomföra förbättringar i sitt hållbarhetsarbete. Optimering av transporter är en förutsättning för att få ett så lågt klimatavtryck som möjligt. Även om företagen ställer om transportflottan till mer hållbara drivmedel kommer transporter alltid vara en belastning för företagens hållbarhetsredovisning. Verksamheten är till sin natur transportintensiv. Livsmedel och andra vanliga varor som säljs i butikerna är relativt tungt gods, företagen har butiker i alla delar av landet och måste, på grund av produkternas begränsade hållbarhet leverera produkter till butiker flera gånger per vecka. Om företagen har möjlighet att ta hand om även avfallsströmmar kommer de att optimera transportlösningarna för dessa. Detta exemplifieras i den rapport SvDH tog fram som ett underlag till utredningen (9 Svensk Avfallsrådgivning AB (2021) Rapport Frivalsutredning. Dnr: Komm2020/00620/M 2020:05-10.). Lösningarna kommer att se olika ut beroende på till exempel organisationsform, storlek på butik och var i landet verksamheten bedrivs. Resonemanget ovan leder till att dagligvaruhandels bör ha rådighet över det avfall som uppkommer i verksamheten. Och för att få de samordningsvinster som behövs måste rådigheten gälla alla avfallsströmmar. Är målsättningen att dagligvaruhandels ska bidra fullt ut i hållbarhetsarbete inom avfallshantering och cirkulär ekonomi kan inte delar av avfallet ingå i det kommunala avfallsmonopolet.

För att åstadkomma mest rationell hantering av avfallet måste dagligvaruaktörerna ha möjlighet att dels konkurrensutsätta upphandling av avfallshantering och dels organisera avfallshantering i större geografiska områden. Detta gäller både de företag som driver sina butiker i kedjeform och de enskilda butikerna. De enskilda butikerna går ofta samman mellan flera kommuner för att upphandla avfallshantering. I det här perspektivet är en enskild

kommun nästan alltid en alldeles för liten geografisk enhet för att åstadkomma en rationell hantering. Detta talar för att aktörerna bör vara fria att organisera avfallshantering utan att behöva vara beroende av enskilda kommuners beslut.

Rådande läge, definitionen av kommunalt avfall och förslag om bioavfall

Frågan om vilka avfallsfraktioner som ingår i det kommunala avfallsmonopolet har sedan flera år tillbaka gett upphov till diskussioner mellan kommuner och aktörer inom dagligvaruhandeln. Frågan har även gett upphov till ett flertal rättsliga processer, i vissa fall till högsta instans. Rättsläge och praxis har minst sagt varit oklart. Sedan en vägledande dom 2012, som konstaterade att biologiskt avfall i butik räknas som verksamhetsavfall, har de flesta butiker och butikskedjor organiserat avfallshantering lokalt och regionalt.

Hösten 2019 infördes delar av EUs avfallsdirektiv i Sverige. De delar av direktivet som infördes syftade bland annat till att samordna avfallsstatistiken inom unionen. Förändrade begrepp infördes i miljöbalken. I aktuell promemoria konstaterade regeringen av de förändrade begreppen inte skulle komma att förändra det rättsliga läget eller ha någon avgörande påverkan på situationen för dagligvaruhandeln (med flera sektorer). I ett mycket sent skede under utredningen om verksamheters kommunala avfall (numera SOU 2021:24) meddelade Naturvårdsverket att deras tolkning är att det nya begreppet ”kommunalt avfall” som infördes i miljöbalken innebär att omfattningen av det kommunala monopolet utvidgas till att bland annat omfatta matavfall från butik. Naturvårdsverket vidhåller denna ståndpunkt i två nyligen publicerade dokument. Dels i utredningen om bioavfall (Diarienummer NV-09062-20) som lämnades till Miljödepartementet den 2/9 2021, dels i den vägledning om definitionen av kommunalt avfall som publicerades 24/9–2021.

Utredaren kommenterar naturvårdsverkets tolkning i vägledningen under punkt 7.2.3 på sidan 123. Här konstaterar utredaren bland annat att

”Utredningen anser att den förändring av avfallsbegreppet som Naturvårdsverket nu ger uttryck för är så betydande att det hade varit önskvärt om förändringen på ett tydligare sätt kommit till uttryck i lagstiftningsärendet i dess beskrivning av konsekvenserna av regeringens förslag.”

Här delar vi helt utredarens ståndpunkt. Vidare konstaterar utredaren att det vid det vid utredningens framtagande inte var möjligt att göra en säker bedömning av rådande rättsläge. Utredaren skriver:

”I vilken utsträckning Naturvårdsverkets vägledning i framtiden helt kommer att styra tolkningen av vad som är kommunalt avfall eller om miljödomstolarna gör en annan tolkning av begreppet får framtiden utvisa.”

Naturvårdsverket presenterade nyligen ett förslag på hur de nya målsättningarna om utsortering av bioavfall ska genomföras på den svenska marknaden. Kraven på utsortering kommer att öka kraftigt, vilket är en utmaning för alla inblandade aktörer. SvDH delar ambitionen att mer bioavfall måste separeras så att det kan

nyttjas på ett bra sätt. Utsorteringen är tekniskt och kostnadsmissigt utmanande. En grundförutsättning för att aktörerna ska klara de ökade kraven är att de kan välja den bästa tänkbara metoden utifrån lokala förutsättningar. Även det förutsätter att aktörerna har rådighet över avfallet.

Implementeringen av avfallsdirektivet, Naturvårdsverkets rapporter och det framtagna förslaget om frival för verksamheters kommunala avfall skapar tillsammans en situation som innebär alltså att både rådande rättsläge och kommande rättsläge är osäkert. Detta får till följd att företagen avstår från att genomföra några som helst investeringar och egentligen inte kan planera sin verksamhet på avfallsområdet. Enligt naturvårdsverkets nyligen publicerade vägledning ska allt matavfall som uppkommer i butik ingå i kommunalt avfall och därmed ingå i det kommunala monopolet. Det skulle innebära att den avfallshantering som flera stora dagligvarukedjor och många enskilda handlare upphandlat inte kan fortgå.

Svensk Dagligvaruhandel anser att medlemsföretagen ska ha ansvaret för allt det avfall som genereras i verksamheten, både i grossist och butiksled. Det framgår tydligt att sedan domen 2012 har företagen tagit ansvar för avfallet på ett långsiktigt hållbart sätt och med lokala anpassningar för att passa respektive verksamhet. Det finns många professionella avfallsentreprenörer som kan leverera de tjänster som företagen efterfrågar på området, inklusive att ge detaljerade uppgifter om vikt och volym på avfallet.

Svensk Dagligvaruhandel anser att allt avfall som genereras i dagligvaruhandeln ska hanteras utanför det kommunala monopolet. Den principiella inställningen inkluderar alltså allt avfall, även det som genereras i sidoverksamheter såsom restaurang och förbutiker. Viktigt att påpeka att det alltså handlar om vem som ansvarar för att ta om hand avfallet. Att vissa fraktioner räknas statistiskt i samma kategori som avfall från hushåll har i princip inte med saken att göra. Vi anser att regeringen bör förtydliga avsikten i och de faktiska konsekvenserna av avfallsdirektivet som implementerades hösten 2019.

Principiell inställning till frivalsförslaget

Svensk Dagligvaruhandel har bidragit aktivt till framtagandet av förslaget om ett frival i SOU 2021:24. Vi delar helt och håller den politiska ambitionen bakom förslaget. För att uppnå både de högt uppsatta politiska målen om cirkulär ekonomi och klimat, samt att ge utrymme för företagens egna ambitioner på området, måste det finnas möjlighet för privata aktörer att själva förfoga över det avfall som verksamheten genererar.

Dagligvaruhandelns aktörer har som sagt höga miljöambitioner och i det ingår att förfoga över verksamheternas samtliga materialflöden inklusive avfallsflöden, för att kunna optimera miljönyttan och därmed sänka verksamheternas totala miljö- och klimatpåverkan. Detta sammanfaller väl med utredningens uppdrag och slutsats att frival kommer att kunna förstärka verksamheternas incitament att skapa en cirkulär ekonomi. SvDH anser att det ska vara administrativt enkelt och tydligt för företag att utveckla sitt hållbarhetsarbete. Även i denna aspekt är

utredningens förslag bra. Det är helt centralt för att förslaget ska fungera i praktiken att det ska räcka med en anmälan om frival. Det ger företagen möjlighet att planera avfallshantering som sträcker sig över kommungränser, vilket vi kan se av tidigare nämnda exempel nästan alltid är fallet.

Frivalet öppnar också för utveckling på området. Kommande innovationer på området blir möjliga att utveckla om företagen vet att det går att välja bort det kommunala monopolet. Om det inte är möjligt blir utvecklingsmöjligheterna för företagen mycket begränsade. Det skulle innebära att allt ansvar för utveckling och innovation läggs på det offentliga. Det finns många innovativa privata avfallsentreprenörer på marknaden. Att inte utnyttja deras kapacitet framstår som märkligt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Givet den förklaring om nuläget som redogjorts för i tidigare stycken är det mycket angeläget att få ett frivalssystem på plats. Om den tolkning av lagstiftningen som naturvårdsverket gör visar sig gälla då den prövas rättsligt kommer dagligvaruhandeln förlora möjligheten att hantera det avfall som sedan domen 2012 räknats som verksamhetsavfall. Det innebär ett kraftigt avbräck i företagets hållbarhetsarbete, det förhindrar utveckling på området och det innebär en tillbakagång till en mer lokal och därmed mindre rationell och kostnadseffektiv hantering. En sådan ordning innebär helt motsatt utveckling mot den politiska ambition som ligger bakom införandet av ett frival. Valet handlar alltså inte om frival eller tillbakagång till ett nuläge, utan snarare frival eller ett sämre läge än vi nu har på marknaden.

SvDH medlemmar driver butiker i alla delar av landet och i stort sett i samtliga kommuner. De lokala förutsättningarna varierar enormt över landet, men avfallshanteringen måste fungera överallt. Även ur den aspekten är frivalet en lämplig reglering. Där det finns möjlighet att upphandla privata aktörer kommer företagen att göra så. Där möjligheten inte finns kommer de anlita den kommunala avfallshanteringen. På så sätt skapas en lokalanpassad avfallshantering i alla delar av landet.

Principiell inställning till dispensförslaget

Vi delar helt utredarens analys att ett dispensförslag är ett sämre alternativ än frival. Utredaren konstaterar att dispensförslaget inte svarar lika bra mot de politiska målsättningar som ligger till grund för utredningen. Vi delar utredarens analys.

Utifrån dagligvaruhandelns perspektiv är dispensförslaget också sämre eftersom det förhindrar skapande av de storskaliga lösningar som företagen efterfrågar. Det kommer inte att vara möjligt att på förhand bedöma hur en enskild kommun ställer sig till en enskild dispensförfrågan och därmed begränsas företagets planeringsmöjligheter kraftigt.

Dispensförslaget innebär dessutom stor risk för att skapa kommunala transportmonopol. Ett vanligt exempel på när detta uppstår om det i kommunen i fråga finns en effektiv biogasanläggning. Dispensförslaget tydliggör att dispens

endast kan ges om kommunen inte kan erbjuda en bättre avfallshantering än vad företaget presenterar. En effektiv biogasanläggning är i alla fall i nuläget det bästa alternativet för att ta hand om matavfall. Kommunen kommer då inte bevilja företaget dispens för att upphandla transport till biogasanläggningen. Resultatet blir då att kommunen organiserar avfallstransport till anläggningen och belastar företaget med kostnaden genom avfallstaxan. Transporten blir då inte konkurrensutsatt och därmed dyrare. Upphandlingen kommer dessutom utgå ifrån kommunens perspektiv och vara sämre anpassad till den aktuella butiken. Butiken hade kunnat göra upp med avfallsaktören om en anpassad hantering av avfallet som inte blir möjlig om kommunen ansvarar för avfallet.

Tillsyn och riskhantering

SvDHs ser mycket allvarligt på det fusk och de rent kriminella aktiviteter som uppkommit i avfallshanteringen i andra branscher. När det gäller det avfall som omfattas av utredningens förslag och det som våra medlemsföretag hanterar sedan domen 2012 känner vi inte till några fall av oegentligheter. Utredningen konstaterar det samma och har dessutom analyserat utvecklingen i andra nordiska länder som har avreglerat avfallsmarknaden. Här går inte att se att avregleringarna lett till problem med oseriösa aktörer.

Aktörer som argumenterar mot frivalet av anledningen att det ökar möjligheten för oseriösa aktörer, pekar ofta på den prispress som uppstår och att det skulle gynna aktörer som erbjuder lägsta pris. Vi delar inte den analysen. När våra medlemmar upphandlar avfallshantering är pris endast en av flera parametrar. Som tydligt framgår i de exempel i den rapport som hänvisas till tidigare, strävar detaljhandelsaktörerna att hitta en avfallslösning som är väl anpassad till den aktuella verksamheten. Då blir olika former av tilläggstjänster väl så viktiga som kostnadsfrågan. Det kan handla om att samordna hämtning av olika fraktioner, anpassade kärl för aktuell verksamhet, möjlighet att separera olika avfallsfraktioner mm. Dessutom vill dagligvaruaktörerna ha detaljerad statistik och säkra redogörelser för hur avfallet transporteras och hur det tas om hand, eftersom det är en del av hållbarhetsarbetet. En oseriös aktör som försöker konkurrera endast med ett lågt pris kommer inte att kunna ge det bästa erbjudandet och faller därmed automatiskt bort.

Utöver det ser vi att kommunal tillsyn av avfallsentreprenörer är en mycket viktig parameter att ha med i frivalsförslaget, vilket utredningen också pekar på. Vidare anser vi att anmälningsavgifter, tillståndsavgifter och tillsynsavgifter måste vara mycket strikt styrda av central myndighet. Vi har erfarenhet från andra områden där kommunala avgifter för samma process varierat kraftigt. Det skapar ojämna konkurrensvillkor för företag i olika delar av landet. Vi anser också att den kommunala tillsynen måste vara likvärdig och utföras på samma sätt oavsett var i landet verksamheten är placerad. Här behövs tydliga föreskrifter från nationell myndighet gentemot kommunerna.

Förslag till förbättringar av frivalsförslaget

Frivalsförslaget framstår ut SvDHs perspektiv som den absolut bästa lösningen för att hantera matavfall från butiker, givet att det inte går att ändra hela ansvarsfrågan om avfallet, dvs vilka fraktioner som ska ingå i det kommunala monopolet. Trots det anser vi att förslaget kan förbättras på ett antal punkter.

Till att börja med efterfrågar vi en möjlighet att göra en samlad frivalsanmälan till de kommuner som berörs. Det är samma uppgifter som ska skickas in till varje kommun. En sådan ansökan kan då skickas till Naturvårdsverket (eller annan nationell myndighet som har övergripande ansvar för frågan) och sedan administreras ut till berörda kommuner. Det skulle automatiskt ge den centrala myndigheten en överblick över läget på marknaden. Det samma gäller årlig statistik som enligt förslaget ska lämnas in till kommunen. Vi anser att det vore mer rationellt att lämna den statistiken, uppdelat per butik, till nationell myndighet med en möjlighet för kommunerna att begära ut informationen. På så vis samlas statistiken nationellt och det ansvar som nationell myndighet har att föra vidare nationell statistik till kommissionen underlättas avsevärt.

För det andra ser vi en viss risk för inlåsnings effekter. Så som utredaren utformat förslaget till frival är det den verksamhet som har avfallstaxan hos kommunen som har rätt att söka frival. I det fall en verksamhet hyr sina lokaler och fastighetsägaren har abonnemanget uppstår den inlåsnings effekt som utredaren pekar på. Verksamheten som genererar avfallet är då beroende av att fastighetsägaren går med på att skriva över abonnemanget på verksamhetsutövaren för att det ska vara möjligt att göra frival. En verksamhet med högre miljöambitioner än fastighetsägaren i fråga kan alltså begränsas i sina ambitioner. De företag som valt att äga sina egna fastigheter hamnar dessutom här i en mer gynnsam situation än de konkurrenter som valt att hyra sina lokaler. Vi anser att utredningen inte tillräckligt nog utrett eventuella konsekvenserna av detta. Vi efterfrågar därför en analys och eventuella kompletterande förslag kring detta när väl frivalet har trätt i kraft. Det kan lämpligen göras genom en utredning av nationellt ansvarig myndighet.

Med vänliga hälsningar
 Karin Brynell
 VD

Martin Andersson
 Näringspolitiskt ansvarig