

Ägarskap av avfall

Om vi menar allvar med att bygga ett hållbart samhälle är det helt avgörande att vi använder de råvaror vi redan har producerat, om och om igen. Det kräver att vi tar tillvara så mycket resurser som möjligt ur det som i dag är avfall.

Dagens system för att hantera avfall i Sverige utgår i hög grad från att avfall är ett problem som ska skaffas bort. Utifrån den synen har lagstiftning, regler och riktlinjer utvecklats och lagts ovanpå varandra. Det allt mer komplexa regelverket leder till förvirring, otydliga ansvarsförhållanden och bristande långsiktiga förutsättningar, inte minst eftersom det ofta blir otydligt vem som faktiskt får hantera avfallet.

Det är först när värdet på råvarorna i avfallet står i fokus och ansvaren blir tydliga som storskaliga cirkulära system kan uppstå. Sverige måste därför backa från den otympliga överregleringen av avfall. Framför allt behöver yrkesmässiga verksamheter få ökad möjlighet att själva ta ansvar för sitt avfall. På så vis kan avfalls- och återvinningsaktörer i sin tur bidra med fler cirkulära lösningar och nya affärsmodeller.

Under våren 2026 togs viktiga steg i rätt riktning när en reviderad ansvarsfördelning gav ett flertal verksamheter större rådighet över sitt eget avfall. Samtidigt kvarstår grundproblematiken: Ett komplicerat regelverk som inte styr mot ökad cirkularitet och leder till otydliga ansvarsförhållanden på flera områden.

Ragn-Sells anser därför att regeringen behöver ta ytterligare krafttag för att röja upp i avfallslagstiftningen och skapa bättre förutsättningar för storskalig materialåtervinning. När avfallets värde står i fokus blir det dessutom naturligt att utvidga den nuvarande frivillslösningen till att omfatta alla verksamheter och samtliga avfallsslag.

Bakgrund

Under 2020-talet har reglerna som styr avfallshantering snabbt blivit fler och mer komplexa. Det handlar bland annat om ett utökat kommunalt ansvar för att samla in avfall från både hushåll och företag och detaljerade krav på separat insamling och utsortering av fler avfallsslag.

Många av reglerna har sitt ursprung i det avfallspaket som EU klubbade 2018 och som stegvis implementerats i svensk lagstiftning sedan 2020. Men i stället för tydliga riktlinjer och starka incitament för materialåtervinning har det svenska regelverket utvecklats till ett lapptäcke av långtgående detaljstyrning, svårtolkade undantag och diffusa gränsdragningar kring ansvaret för olika avfall. Även de utökade producentansvaren för flera produktkategorier påverkar avfallshanteringen och gör situationen än mer komplex.

En stor [kartläggning](#) som Ragn-Sells genomförde 2025 visade också på tydlig frustration hos svenska kommunpolitiker:

- 66 procent av kommunpolitikerna upplever att avfallshanteringen blivit krångligare.
- 50 procent är oroliga för att det utökade ansvaret ska öka kommunens kostnader.

- 40 procent saknar förtroende för att dagens regler leder till att så mycket avfall som möjligt blir till nya material.

Undersökningen sätter fingret på grundproblemet: Trots fler regler blir inte resultaten bättre. Tvärtom var Sverige långt ifrån att nå målet om att 55 procent av det kommunala avfallet materialåtervinns eller förbereds för återanvändning senast 2025.

De krångliga reglerna gör det inte bara svårt för kommuner och företag att hantera avfall rätt. Det underminerar också storskaliga återvinningslösningar, motverkar teknisk utveckling och bromsar utvecklingen mot en mer cirkulär ekonomi.

Under 2025 och 2026 genomförde Sverige ett flertal reformer av avfallslagstiftningen i syfte att förenkla avfallshanteringen och öka takten i den cirkulära omställningen. En av de viktigaste regeländringarna var en reviderad ansvarsfördelning som innebar att ansvaret för att ta hand om vissa slags avfall flyttades från kommunen till den verksamhet som gett upphov till avfallet. Det betyder att de verksamheter som omfattas av reformen nu själva kan välja hur deras avfall ska hanteras – i praktiken en slags frivalslösning.

Reformen är ett välkommet steg i rätt riktning, men tjänar snarare till att lappa och laga lagstiftningen än att ta itu med grundproblemet: Ett krångligt och svårnavigerat regelverk som undergräver den cirkulära omställningen.

Nedan beskriver vi närmare några av de största utmaningarna med det nuvarande regelverket.

Det kommunala avfallsmonopolet

År 2020 ersattes termen hushållsavfall i svensk lagstiftning med det EU-gemensamma begreppet *kommunalt avfall*. Det definieras som "*avfall från hushåll och sådant avfall från andra källor som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll*". Det gäller alltså även om avfallet uppstår hos verksamheter som butiker, restauranger, skolor eller sjukhus.

Eftersom ansvaret för att ta hand om hushållsavfall tidigare låg på kommunerna fick de även efter 2020 ansvar för det avfall som definierades som kommunalt avfall. Det innebar, i princip, att ingen annan än kommunen (eller den kommunen anlitar) fick samla in, transportera, hantera eller på annat sätt befatta sig med det kommunala avfallet. I praktiken skapade det ett avfallsmonopol där företag fräntas ansvaret över stora delar av sitt avfall och möjligheten att själva bestämma hur det ska tas om hand.

Nyansskillnaderna mellan termerna hushållsavfall och kommunalt avfall kan verka små, men har fått stora konsekvenser. Enligt Naturvårdsverkets tolkning inbegriper kommunalt avfall även ett betydande antal avfallsströmmar som före 2020 i praktiken hanterats av privata aktörer, som avfall från både dagligvaruhandeln och detaljhandeln.

Det är alltså viktigt att skilja på begreppen *kommunalt avfall* – en definition av själva avfallet som gäller i hela EU – och *kommunalt ansvar* för avfallshantering, det juridiska och operativa ansvar för att hantera avfall som åläggs kommunerna enligt svensk lag.

EU:s syfte med att införa begreppet kommunalt avfall var inte att slå fast att avfallet är

kommunens ansvar, utan att harmonisera medlemsstaternas statistikredovisning. Det utökade kommunala ansvaret, och det kommunala avfallsmonopol som följde, var alltså inte avsikten med EU-regleringen utan en konsekvens av hur Sverige valt att tolka och implementera regelverket. Kopplingen mellan begreppen kommunalt avfall och kommunalt ansvar är ett unikt svenskt förhållande som inneburit mer ansvar för kommunerna – och mindre frihet för företag.

Större frihet – men fortsatt otydlighet

Utöver att frånta företag rådigheten över sitt kommunala avfall har regelverket också gjort den praktiska avfallshanteringen onödigt krånglig. Eftersom gränserna mellan vad som är att betrakta som kommunalt avfall ofta är orimligt svårtolkade har både företag och kommuner ställts inför svåra bedömningar och väsentligt merarbete.

Det var därför välkommet att Sverige under 2025 och 2026 tog betydande steg för att luckra upp det kommunala monopolet genom att flytta ansvaret för vissa slags avfall från kommunen till den verksamhet som gett upphov till avfallet.

Regeländringarna gäller bland annat detaljhandeln som från den 1 juli 2026 har ansvar för sitt kommunala avfall och därmed själva kan välja vem som ska ta hand om det. Från och med 1 juli 2026 kan verksamheter också välja avfallsentreprenör för förbrukat matfett, kontorspapper och returpapper; avfallskategorier som tidigare fallit under kommunens ansvar.

För andra typer av kommunalt avfall behöver verksamheter utanför detaljhandeln, som hotell och restauranger, ansöka om dispens för att själva få välja vem som ska ta hand om det. I samband med regeländringarna som trädde i kraft i juli 2026 flyttades ansvaret för att hantera ansökningarna från kommunerna till länsstyrelserna, vilket betyder att företag kan ansöka om dispens för verksamhet i flera kommuner inom ett län samtidigt – en välbehövlig förenkling och ökad konkurrensneutralitet.

För företag som är verksamma i hela landet innebär det dock fortfarande en omfattande process att få rådighet över sitt avfall. För att ytterligare underlätta processen bör därför några utvalda länsstyrelser ges ansvar för hanteringen av dispensförfarandet i flera län. Det är också av största vikt att det nya dispensförfarandet åtföljs av en tydlig och harmoniserad vägledning så att reglerna implementeras lika i hela landet. Risken är annars stor att den som vill satsa på storskalig materialåtervinning motverkas av att förutsättningarna förändras vid länsgränsen.

Det finns också ett betydande undantag från reglerna om detaljhandels ansvar och möjligheten att söka dispens: Avfall som faller inom ramen för producentansvar. Det betyder att företag inom detaljhandeln eller företag som fått dispens att själva ansvara för sitt kommunala avfall ändå inte har rådighet över allt sitt avfall. Det gäller särskilt förpackningsavfall, som är en av de största avfallskategorierna. För att skapa ännu bättre förutsättningar för storskalig materialåtervinning bör verksamheter ges full rådighet över allt sitt avfall – även sådant som i dag faller under producentansvar. Syftet med producentansvaret, att säkerställa materialåtervinning och en ansvarsfull hantering även i avfallsfasen av produktens liv, kan fortfarande uppfyllas.

Med den reviderade ansvarsfördelningen närmar sig Sverige det som kallas frival, vilket innebär att verksamheter har ansvar över sitt eget avfall och själva kan välja en avfallsentreprenör som ska hantera det. Det i sin tur ger verksamheterna både möjlighet och incitament att bidra till

ökad materialåtervinning. Reformen är därmed ett viktigt steg mot att förenkla avfallsagstiftningen och skapa bättre förutsättningar för cirkulära lösningar. Den gör också att Sverige tar rygg på våra nordiska grannländer, där företag länge haft betydligt större möjligheter att välja hur deras avfall ska tas om hand.

Samtidigt följer reformen samma mönster som tidigare: I stället för en tydlig och sammanhållen lagstiftning som ger alla slags verksamheter full rådighet över sitt avfall har vi nu ytterligare en rad detaljerade regleringar med olika bestämmelser för olika slags verksamheter och avfall. Jämfört med ett fullskaligt frival är den också mer sårbar för förändrade prioriteringar vid ett maktskifte – det är lättare att backa från undantag och detaljregleringar än från genomgripande reformer.

I praktiken har därför inte ansvarsförhållanden för avfallshanteringen blivit särskilt mycket tydligare. Många företag behöver fortfarande hålla koll på om avfallet är att betrakta som kommunalt och inte, vilka slags avfall de själva kan välja avfallsentreprenör för och när de behöver söka dispens. Att den nuvarande frivalslösningen inte gäller avfall som faller inom ramen för producentansvar gör situationen än mer komplicerad, samtidigt som det begränsar företagets möjlighet att bidra till storskalig materialåtervinning.

I slutändan är risken stor att otydligheten leder till att avfall slängs osorterat vilket gör det svårare att materialåtervinna och att nå EU:s insamlingsmål för kommunalt avfall. För att skapa bättre förutsättningar för storskaliga cirkulära lösningar bör därför verksamheter ges full rådighet över allt sitt eget avfall, även sådant som i dag faller under producentansvar.

Ta ett helhetsgrepp om avfallsagstiftningen

För att främja investeringar i storskaliga cirkulära innovationer krävs tydliga, långsiktiga spelregler som skapar stabila förutsättningar. Förutsättningarna för avfallshanteringen förändras ständigt, genom att nya regler tillkommer medan andra ändras eller dras tillbaka. Många gånger kommer förändringarna plötsligt och genomförs trots motstånd från såväl offentliga som privata aktörer.

I stället för att reformera lagstiftningen i grunden har brister åtgärdats och EU-direktiv implementerats genom att nya regler och riktlinjer lagts ovanpå varandra. Resultatet är ett lapptäcke av långtgående detaljstyrning och otydliga ansvarsförhållanden som bromsar omställningen till en cirkulär ekonomi.

Med den frivalslösning som trädde i kraft i juli 2026 tar Sverige ett stort och viktigt kliv för att röja undan en av de stora bromsklossarna. Men för att verkligen skapa förutsättningar för storskalig materialåtervinning behöver regeringen ta ett helhetsgrepp om avfallsagstiftningen med utgångspunkt i en ny syn på avfall. Det är avgörande att en sådan reform utgår från en önskvärd situation snarare än att förändra enskilda regler. Majoriteten av reglerna blir ändå överflödiga när utgångspunkten är avfallets värde.

Utifrån den premissen blir det också naturligt att bredda frivalet till att gälla alla verksamheter och avfallsslag: När samhället ser avfall som en källa till värdefulla råvaror är det principiellt rätt att den som ger upphov till avfallet inte ska tvingas lämna det ifrån sig. Ett utvidgat frival ger

också fler företag möjlighet att bidra till ökad materialåtervinning och öka efterfrågan på cirkulära innovationer.

Det är också värt att påminna om att idén att verksamheter själva ska få bestämma över sitt avfall är långt ifrån ny. Åtminstone fyra utredningar och departementspromemorior har föreslagit att verksamheter ska ges större rådighet över det som i dag kallas kommunalt avfall. Remissvaren på den promemoria som ligger till grund för den nuvarande frivalslösningen visar också att det finns ett brett stöd för ett fullskaligt frival.

Datum: 2026-06-02

Undertecknad av: Susanna Lind,
Chef samhällskontakter Ragn-Sells Sverige &
Hållbarhetschef Ragn-Sells Recycling Sverige

Kontaktperson: Susanna Lind
Susanna.lind@ragnsells.com