# Remiss av utredningen om Styrmedel för att förebygga uppkomst av avfall i syfte att främja en cirkulär ekonomi, dir. 2016:3.

# Betänkande av Utredningen cirkulär ekonomi SOU 2017:22

*”Utredningens huvuduppdrag har varit att analysera och föreslå styrmedel för att främja ökad nyttjandegrad och ökad återanvändning av produkter för att därmed förebygga uppkomsten av avfall. Styrmedlen ska ge incitament till både producenter och konsumenter att främja handeln med begagnade produkter samt stimulera reparationer och uppgradering av produkter. Uppdraget ska i första hand inrikta sig på produkter avsedda för konsumentmarknaden.”*

IVL Svenska Miljöinstitutet har nöjet att lämna remissvar på utredningen ”SOU 2017:22”. Inledningsvis vill vi berömma utredningen för att den lyckas leverera konkreta förslag på ett väldigt brett område. Vi har i svaret valt att dela in det efter kapitlena i utredningen efter att först ge några allmänna kommentarer. Uppstår det någon fråga kring någon av våra kommentarer står vi självklart till förfogande att svara på den.

**Generella kommentarer**

* Den problembild som målas upp kräver att vi inte bara cirkulerar de resurser som kommit in i det ekonomiska systemet, men också att vi begränsar införandet av nya jungfruliga resurser. En minskad konsumtion tas dock inte specifikt upp. IVL anser att det är viktigt att också beröra konsumtionen som en del av den cirkulära ekonomin. Vissa förslag kopplar till konsumtion men det är viktigt att minnas att det är en avgörande faktor för att vi ska lyckas. Cirkulär ekonomi är inte bara ökad återvinning det är mycket mer.
* Cirkulär ekonomi vs hållbar utveckling: I vissa skrivningar i dokumentet verkar det som att”hållbar utveckling” adresseras som helhet, medan en snävare hantering av cirkulär ekonomi formuleras ibland. Det är viktigt att vara tydlig och konsekvent med det för att undvika missförstånd kring syfte och möjligheter. Viktigt att fundera över om den sociala aspekterna av hållbar utveckling ska hanteras och i så fall hur. Om inte dessa omfattas så behöver det adresseras på annat sätt.
* Mycket i utredningen relaterar till kostnader och klimatutsläpp. Det är en vanlig företeelse förstås att vi mäter och relaterar till just koldioxidutsläpp när vi pratar om miljöpåverkan. Vi vill dock understryka att det är viktigt att även ta andra miljöaspekter i beaktande. I fallet cirkulär ekonomi skulle en ”resursindikator” behövas som visar även på förbrukning av fysiska resurser liksom för energianvändning samt motsvarande för till exempel utsläpp av miljöföroreningar.
* Eftersom utredningen i sitt uppdrag är konsumentproduktfokuserad är det naturligt att man pratar om konsumenter och konsumenters beteende. Vi vill dock påpeka att mycket av en omställning mot cirkulär ekonomi behöver ske inom och mellan producerande företag. Ett exempel är industriell symbios (för både energi och material), ett annat är utveckling av nya affärsmodeller. Det är viktigt att inte dessa perspektiv tappas bort och att man enbart lägger ansvaret kring en ändrad konsumtion på konsumenterna själva utan också skapar förutsättningar för företagen att ställa om till en cirkulär ekonomi.
* Det är viktigt att erkänna att en omställning till en cirkulär ekonomi är nödvändig för att klara miljömål och skapa ett hållbart samhälle. Men det är också viktigt att erkänna att det i omställningen kommer finnas både vinnare och förlorare. Vi kommer få nya jobb och nya företag / gamla företag med nya affärsmodeller. Men vi kommer också se företag som inte klarar omställningen.
* Det är viktigt att man från beslutsfattarhåll lägger in aspekten att de initiativ som sjösätts också förblir effektiva på lång sikt.
* Rekyleffekter: effektivisering har generellt riskerat att leda till rekyleffekter. Det finns nämnt (s 94 t.ex.), men borde lyftas bredare. Som konstateras av Ellen MacArthur Foundation (2015), skulle ett införande av den cirkulära ekonomins principer kunna öka den genomsnittliga inkomstnivån för hushåll inom EU med €3000 per år (11 %), vilket ganska uppenbart innebär en risk för att rekyleffekter uppstår. Även om vi alla tror och hoppas på den cirkulära ekonomin behöver en utredning av det här slaget eller framförallt förslagen som kommer som resultat av den ta något mer hänsyn till möjliga rekyleffekter. Digitalisering förväntas exempelvis leda till minskat resursutnyttjande men det kan i vissa fall bli tvärtom omdrastiskt minskade kostnader för service och information leder till sekundära effekter i form av ökad konsumtion.

**Kommentarer / kapitel**

Nedan lämnas specifika kommentarer på respektive kapitel.

**5 Hur cirkulärt är Sverige?**

Den analys som görs i kapitlet är korrekt. Vi vill bara understryka vikten av att finna lämpliga indikatorer/ mätetal för att kunna följa utvecklingen. I det arbetet är det viktigt att minnas att ingen indikator eller statistik kommer vara perfekt, men om man mäter på samma sätt så kan man ändå på ett systematiskt sätt följa en utveckling. Det är därför viktigt att man mäter rätt sak men inte lika viktigt att mätningen är 100% korrekt.

Vi vill också i sammanhanget belysa att man redan vid införandet av nya förslag bör ange hur de ska följas upp för att på så sätt kunna skapa relevanta indikatorer och statistik som kan användas för att följa utvecklingen.

**8 Mycket aktivitet i Sverige – men utan samlad strategi**

**8.2.2**

De fyra preciserande strecksatserna från generationsmålet som lyfts skulle med fördel kunna användas som utgångpunkt för uppföljning av omställningen till en cirkulär ekonomi. De skulle då behöva konkretiseras och exemplifieras med indikatorer. Tillämpning av befintliga metoder bör övervägas där så är möjligt för att undvika att skapa nya strukturer och system om det inte är nödvändigt.

**8.2.3**

*sid 126 ” Utredningen konstaterar att hållbarhet inte nämns i de övergripande målen eller uppföljningen av näringspolitiken”*

Det är ju ett korrekt konstaterande och förstås mycket viktigt att tänka på när Näringsdepartmentet föreslås ha en viktig roll inom cirkulär ekonomi. Vad får det för konsekvenser, tyngdpunkt och satsningar? Hur ska samarbetet med Miljödepartementet underlättas och sjösättas? Kanske kan de nya välfärdsindikatorerna som införs i vårbudgeten vara en väg?

**8.4 Många initiativ och aktiviteter**

Så som utredningen skriver finns flertalet initiativ och aktiviteter på nationell nivå. Vi saknar dock ett omnämnande i texten av RE:Source, ett av de strategiska innovationsprogram som är igångsatta och som är inriktat just på resursutnyttjande.

**8.5 Iakttagelser och kommentarer**

*”Sverige saknar strategi och handlingsplan för cirkulär ekonomi”*

Här bör de strategiska samverkansprogrammen lyftas in igen, där finns ju samverkansprogrammet ”Biobaserad och cirkulär ekonomi”. Som regeringen beskriver det på sin hemsida: Deltagarna i de samverkansgrupper som knutits till de fem samverkansprogrammen består av nyckelpersoner från näringsliv, akademi och offentlig sektor. *De har under året bland annat arbetat med att prioritera områden och insatser som bedöms vara viktigast att fokusera på för att hitta lösningar på centrala samhällsutmaningar..*.” [[1]](#footnote-1)). Hur kan det arbetet i så fall användas vidare till att skapa en strategi och handlingsplan?

*”Cirkulär ekonomi kan bli motor för viktiga samhällsmål”*

*sid 135. ”En tydlig satsning på omställning till cirkulär ekonomi kan bidra till att bryta stuprören mellan närings- och miljöpolitiken, skapa ett begripligt sammanhang och bli en viktig motor för genomförandet av väsentliga delar av Agenda 2030, generationsmålet och klimatpolitiken.”*

Här kan det finnas en risk med att lägga det större konceptet kring hållbar utveckling under det mindre paraplyet som är cirkulär ekonomi. Vi håller med om att det kan vara en viktig motor, men vi bör inte trycka in allt för mycket under paraplyet. Det finns en risk för otydlighet i syfte när initiativ på olika nivåer blandas ihop.

**9.2 Inrätta en delegation för cirkulär ekonomi**

Vi ser positivt på idén med delegation som sådan förutsatt att den har en tydlig representation och ett tydligt uppdrag. Samtidigt ser vi stora utmaningar med tanken att inrätta ytterligare en satsning, det riskerar att skapa förvirring och otydlighet kring hur den i så fall ska komplettera t.ex. regeringens samverkansprogram, CERISE, Cradlenet, SIP RE:Source samt andra pågående initiativ. Det ligger en stor risk i att man skapar onödig administration och det verkar samtidigt som en svår uppgift att vara den kontaktnod som beskrivs. Vi skulle förorda en grundligare analys innehållande bland annat frågan kring hemvist (konsekvensutreda olika hemvister) samt skapa en mer nyanserad bild av lämpliga aktörer som kan vara medverkande/ drivande inklusive deras mandat inom området. Genom en sådan analys kan man också få svar på vad en delegation kan göra som inte bättre kan göras eller redan görs av någon annan alternativt hur man ska stärka pågående initiativ för att uppnå det man vill med delegationen.

En tanke är att det kanske snarare är en delegation för hållbar utveckling som behövs, varför inte då på en gång ta ett helhetsgrepp och ha en delegation för FNs hållbarhetsmål eller miljömålen, cirkulär ekonomi är ju inget mål i sig utan ett medel som bör nyttjas för att nå andra mål. Om delegationen ska vara inriktad mot cirkulär ekonomi på det sätt som föreslås är det extremt viktigt att definiera vad som ingår i begreppet cirkulär ekonomi. Det är förstås viktigt vilka som ingår i en delegation, oavsett om den ligger under näringsdepartementet eller inte behövs en djup förankring även i de andra departementen som nämns samt företrädare för miljösektorn, tillverkande industri, kommunal verksamhet, konsumenter, akademi och forskningsinstitut.

Vad gäller påståendet på sid 142. *” Naturvårdsverket har det sammanhållande ansvaret för miljökvalitetsmålen och avfallspolitiken, men inte en lika framträdande eller självklar roll när det gäller förebyggande av avfall.”* upplever vi som direkt felaktigt. Tvärtom arbetar i våra ögon Naturvårdsverket med många initiativ som länkar till förebyggande av avfall men också till cirkulär ekonomi och resurseffektivitet. Naturvårdsverket skulle också kunna ta en ännu större roll i detta och göras till den myndighetsorganisation som man efterfrågar på sid 144 *” Det finns i den nuvarande myndighetsorganisationen ingen aktör som självklart är lämpad för att ta ansvar för ett horisontellt initiativ för cirkulär ekonomi.”.* För att detta ska vara möjligt krävs också bra samarbete på departementsnivå så att initiativ och föresatser delas mellan miljö- och näringsdepartementet.

Vi vill också påpeka att kommunerna spelar en stor roll för möjligheterna att nå hushållen men att de inte omnämns som en viktig aktör i delegationens sammansättning.

**10 Skatteväxling**

Avsnittet om skattetväxling tycker vi är positivt och viktigt. Skatteväxling eller andra monetära styrmedel för att stärka en kraftfull miljöpolitik är avgörande för att nå miljömål och SDG. Det finns många exempel på när återvunnen råvara eller cirkulära produkter inte kommer till användning eftersom de inte kan konkurrera prismässigt med nya produkter eller ej-miljövänliga produkter, därför är det viktigt att Sverige går i framkant och tar till de medel man har för att styra så att mer miljöriktiga produkter kan bli konkurrenskraftiga prismässigt.

**15 Inför ett hyberavdrag**

Förslaget med hyberavdrag är i grunden bra och positivt. Det finns dock vissa saker man behöver ha i åtanke inför utformningen av ett avdrag:

* Att hyra istället för att köpa en bil eller ett verktyg leder sannolikt till ökad resurseffektivitet, eftersom många konsumenter då kan dela på en och samma produkt. Att hyra dator, TV eller stereo leder dock sannolikt till sänkt resurseffektivitet. Konsumenten vill i regel antagligen ha de produkterna i sitt eget hem hela tiden och byta mot en nyare produkt när det är möjligt (undantaget företagshyrning av datorutrustning). Då minskar inte antalet apparater; istället kan livslängden för apparaterna förkortas. Det vore olyckligt om hyberavdraget leder till att sådan uthyrning ökar. Det kan kanske undvikas om hyberavdraget utformas så att det täcker korttidshyra men inte långtidshyra.  
  Det som behöver utredas är vad en tidsbegränsning på ett år som föreslås i utredningen (sid 260) egentligen får för effekt. Vad händer med produkten efter ett år? Kan det vara bra med möjlighet till längre hyra och att syftet då är att uthyraren får incitament att tillgodose lång livslängd för produkten. Hur gör användaren annars efter ett år, byter produkt förmodligen, och vad händer då med den gamla produkten?
* Utredningen diskuterar också att ett avdrag skulle ge jobb åt till exempel nyanlända. Vi skulle vilja nyansera det till att inkludera alla samhällsklasser, från mer praktiska jobb till entreprenörer, en konsekvensanalys skulle kunna fördjupas med detta inkluderat.
* Incitamenten för att köpa återanvänt är inte så kraftfulla, inte heller incitamenten att erbjuda nya mer cirkulära tjänster. Ska det också vara incitament för nya företag att erbjuda nya tjänster behöver man fundera på det i utformningen av avdraget.
* Viktigt att ett hyberavdrag kompletteras med andra styrmedel så att total resursanvändning och miljöpåverkan minskar medan socio-ekonomiska förutsättningar förbättras. Konsekvenserna av förslaget bör följas upp så att man verkligen får den önskade effekten.

**16 Underlätta för hushållen att förebygga avfall**

Hur mycket avfall hushållen genererar bestäms till stor del redan vid inköpstillfället. För att kunna fatta bättre beslut behöver kunderna information om kvaliteten eller den förväntade livslängden hos produkterna. För mat finns redan datummärkning, men för allt från kläder över hemelektronik till trävirke saknas sådan information/ kvalitetsmärkning. Kläder skulle exempelvis kunna testas och märkas efter hur många tvättar de tål utan att förlora färg och form. Detta förslag kopplar till och kompletterar utredningens förslag om att stärka rätten till reklamation.

Förslaget innebär att kommunernas ansvar förtydligas vilket är bra. Det är också bra att de föreslås använda avfallstaxan till dessa aktiviteter. Mer ansvar borde dock också läggas på konsumenter, allt kan inte lösas via kommunernas arbete att fånga upp produkter när hushållen vill göra sig av med dem. Vi saknar också ett ansvar för producenterna att arbeta mer mot en cirkulär ekonomi.

Några detaljkommentarer:

* *Sid 288: ”Ge kommunen en skyldighet att underlätta* avfallsförebyggande*, insamling och* *sortering av återanvändbara produkter, i syfte att minska hushållens* *mängd avfall”.* Förslag på tillägg i rött. Det är också viktigt att arbetet följs upp och att åtgärder tas om inte uppdraget skötts på ett bra sätt och goda exempel kommuniceras.
* *Sid 292 ”Denna utrednings förslag i sin helhet syftar till att skapa bättre förutsättningar för nya marknader och ökat företagande”.* Viktigt att också skapa förutsättningar för medborgarna att förebygga avfall – utan ekonomiska transaktioner.
* *Sid 302; ”Dessutom påverkas företag som säljer nya produkter, det vill säga detaljhandeln. Dessa företag är många fler men påverkas bara marginellt av förslaget.” och sid 305 ” Detaljhandeln minskar å andra sidan sin försäljning marginellt”.* Vi undrar hur den konsekvensanalysen är gjord. Vi vill påpeka att för att nå en omställning till cirkulär ekonomi behöver dessa företag påverkas ganska rejält. Det går inte att ha kvar dagens affärsmodeller som bygger på att köpa billiga produkter. En fördjupad konsekvensanalys vore här önskvärd.
* *sid 306.* *Konsekvenser för kommuninnevånare/Konsekvenser för miljön*. Här nämns inte minskad konsumtion utan bara olika förslag på hur man ska återanvända eller minska avfall. Det är viktigt att även prata om en omställning av konsumtionen, till en minskad och mer hållbar konsumtion. När det gäller miljökonsekvenser (sid 308) har inte eventuella rekyleffekter tagits med. Kostnadsminskningar leder ofta till annan konsumtion. Det behöver tas i beaktande och kanske sättas in styrmedel för att minska risken för rekyleffekter.

**17 Förebygga avfall i statliga och kommunala verksamheter**

Förslag på tillägg i rött nedan för att ytterligare trycka på möjligheterna att genom egna inköpen påverka avfallsmängderna i verksamheten men även i levererande verksamheter. För att underlätta för statliga och kommunala verksamheter till denna omställning är det viktigt att arbetet följs upp, att åtgärder tas om förebyggande inte hanterats på ett tillräckligt bra sätt och goda exempel kommuniceras.

*Avfallsplanen ska innehålla uppgifter dels om förebyggande av avfall i den egna verksamheten* och genom egna inköp*, dels hur kommunen verkar för att förebygga avfall i kommunen*

*Ge statliga myndigheter en skyldighet att förebygga avfall i sin verksamhet och* genom sin upphandling *inom ramen för myndighetens miljöledningssystem.*

Vad gäller konsekvenser av förslaget och de två föreslagna scenarierna så ser vi inte att det är inrättandet av en delegation som kommer vara avgörande för vilken takt kommunerna väljer i arbetet. Många kommuner är redan idag inriktade på att arbeta med förebyggande av avfall, hållbar konsumtion och cirkulär ekonomi och gör det i olika omfattning. Möjligheterna som föreslås i andra delar av utredningen för att underlätta för kommunerna att arbeta med detta kommer bara de att räcka långt i de allra flesta fall. Med detta i åtanke ser vi inte att en delegation skulle ha den avgörande rollen som beskrivs i scenario 2 utan tror att effekten kommer bli densamma oavsett om delegationen finns på plats eller inte. SKL och Avfall Sverige kommer kunna fylla den samordnande rollen och gör det till stor del redan genom sina kunskapsnätverk, utredningar och spridning av rapporter.

**19 Stärk förtroendet och öka rättssäkerheten inom begagnathandel och delning**

Förslagen är bra. Vi vill endast påpeka att det är viktigt att man tar hänsyn till åldern på produkten och inte slentrianmässigt påstår att vissa typer av produkter ska fasas ut till exempel på grund av energiåtgång. Många av dessa produkter har haft en snabb utveckling och påståenden som detta kan då blir förlegade. Att ”*ta fram gemensam information om när återanvändning bör undvikas”* är bra, men det är då också viktigt att uppdatera den över tid eftersom produkterna och deras egenskaper förändras.

Vad gäller förlängd livslängd, delning osv är det också viktigt att man tar hänsyn till huruvida det verkligen är nyinköp som ersätts (så att aktiviteten har en positiv miljöeffekt) samt att man undviker rekyleffekter.

Man kan också behöva se över effekten av andra skatter (till exempel den nyligen införda kemikalieskatten som i sin nuvarande form hindrar återanvändning) men även faktum som att vi skriver hyresavtal statiskt vilket inte uppmuntrar till delning av lokaler är något att ha i åtanke. Ytterligare en sak att belysa är att definitionen av näringsidkare i konsumentlagstiftningen och näringsverksamhet i skattelagstiftningen ibland ställer till det vad gäller när något ska klassas som verksamhet eftersom när man är klassad som verksamhet är det vanligt med speciallagstiftningar som kräver tillstånd och försäkringar som inte gäller, vilket medför svårigheter för privatpersoner att dela/ hyra ut till varandra.

**ÄNDRINGSFÖRSLAGEN**

sid 42: ” *2. sådana åtgärder som kommunen vidtar i syfte att informera hushållen om hur de kan vidta*

*avfallsförebyggande åtgärder, och*

*3. sådana åtgärder som kommunen vidtar för att underlätta insamling och sortering av återanvändbara produkter, i syfte att minska hushållens mängd avfall.”*

Skulle kunna ändras till (punkt 3): ” *sådana åtgärder som kommunen vidtar för att underlätta avfallsförebyggande aktiviteter*” för att understryka att det inte bara behöver vara återanvändning.

sid 48 ” *15 a §*

*Miljöledningssystemet ska innebära att myndigheten har rutiner för att förebygga att avfall uppståri verksamheten.”*

Skulle kunna formuleras om till ”*Miljöledningssystemet ska innebära att myndigheten har rutiner för att förebygga att avfall uppstår”*Annars blir det positivt att lämna saker till återanvändning men inte köpa in återanvända produkter. Detta kopplar också till ”*Ge statliga myndigheter en skyldighet att förebygga avfall i sin verksamhet och* *genom sin upphandling* *inom ramen för myndighetens miljöledningssystem”.*

sid 49, del 2 Uppföljning av miljöledningsarbetes effekter *4 §  
Avfallsmängder Redovisa den årliga uppkomna mängden avfall.*

Föreslås ändras till: *Avfallsmängder Redovisa den årliga uppkomna mängden avfall per avfallsslag enligt avfallslistan.*

Detta skulle underlätta för den nationella avfallsstatistikinsamlingen. Det här har belysts tidigare i Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget ”Förbättrad avfallsstatistik och spårbarhetssystem för farligt avfall” som nyligen har varit på extern remiss från Miljödepartementet[[2]](#footnote-2), se sid 51-52, samt sid 59. För att förslaget ska få avsedd effekt krävs också att uppgifterna rapporteras in på ett enhetligt sätt till exempel i miljörapport.

Om möjligt vore det också önskvärt med uppgifter kring var avfallet lämnas, är det för återanvändning, materialåtervinning eller förbränning? Det skulle ge en bättre förståelse för avfallsflödena totalt sett och också bättre möjligheter för verksamheterna själva att följa upp och införa förbättringar.

Remissvaret har utarbetatats av Åsa Stenmarck, Tf Enhetschef Klimat och hållbara samhällsystem, telefon 010-788 65 66, epost [asa.stenmarck@ivl.se](mailto:asa.stenmarck@ivl.se)

Stockholm 2017-06-27



John Munthe

Forskningschef

1. http://www.regeringen.se/artiklar/2017/05/ett-ar-med-samverkansprogrammen--kraftsamling-for-innovation/ [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2015/ru-avfallsstatistik-sparbarhet/ru-avfallsstatistik-delrapp20150910.pdf> [↑](#footnote-ref-2)