

HANDLÄGGARE
Björn Rosborg
Bjorn.Rosborg@huddinge.se

Kommunstyrelsen

Styrmedel för att förebygga uppkomst av avfall i syfte att främja en cirkulär ekonomi, dir.2016:3 – svar på remiss från miljö- och energidepartementet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens beslut

Bifogad skrivelse till kommunstyrelsens förvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 2 maj 2017, bilaga 1, överlämnas till miljö- och energidepartementet som Huddinge kommuns yttrande över betänkandet *Styrmedel för att förebygga uppkomst av avfall i syfte att främja en cirkulär ekonomi (dir 2016:3)*.

Sammanfattning

Huddinge kommun har fått betänkandet *Styrmedel för att förebygga uppkomst av avfall i syfte att främja en cirkulär ekonomi* på remiss av miljö- och energidepartementet.

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.

I utredningen lämnas förslag på hur tillgängligheten till bilpooler ska förbättras, hur man kan underlätta för hushållen och statliga och kommunal verksamheter att förebygga avfall, att rätten att reklamera undermåliga produkter stärks och att rättssäkerheten inom begagnathandel och delning förbättras. Dessutom lämnas ett förslag på att införa ett *hyberavdrag* (hyra-begagnat-reparation) som har vissa likheter med rot- och rutavdragen.

I Huddinges Mål och budget återfinns kommunens långsiktiga mål som ska bidra till ett "Hållbart Huddinge 2030". I beskrivningen av det önskvärda samhället slås bland annat fast att "långsiktig hänsyn måste tas till ekonomiska, sociala och ekologiska aspekter i planering, beslut och genomförande. Hållbar utveckling innebär en utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov".

I kommunens Miljöprogram 2017-2021 utvecklas detta ytterligare för området "Ansvar för naturresurser".

I ljuset av de ambitioner som framgår av ovan nämnda styrdokument och mot bakgrund av den planering och det arbete som pågår för att kunna nå ett Hållbart Huddinge 2030 är utredningens förslag välkomna. Visserligen kan man ha synpunkter på takten i ett förändringsarbete på vägen mot en mer cirkulär ekonomi, men då man av utredningen inte kan utläsas datum för författningsförslagets införande utgår Huddinge ifrån att även departementet reflekterar över denna fråga.

Definition av centrala begrepp

Cirkulär ekonomi

I dagens etablerade ekonomiska system produceras, används och slängs varor. Det utgör en linjär ekonomi där flödet har en tydlig början och ett tydligt slut.

I en cirkulär ekonomi designas produkter och tjänster så att de blir värdefulla att återanvända i antingen biologiska eller tekniska kretslopp. Alla produkter tillverkas på ett sätt som gör att de går att plocka isär och materialen ska antingen kunna brytas ner av naturen eller återföras till produktionen. Biologiskt material utgörs därför av giftfria, rena flöden och tekniskt material utformas så att det blir en resurs för att användas industriellt igen. Målet är att inte behöva slänga någonting och på så sätt minska behovet av att köpa in nya råvaror samtidigt som produktion och transporter sker med förnybar energi.

Styrmedel

Offentlig verksamhet använder sig av olika styrmedel för att nå fastställda mål. Styrmedlen har till uppgift att påverka attityder och agerande genom att vägleda, underlätta eller tvinga fram ett önskat beteende från målgruppen.

Ekonomiska styrmedel

Kan användas både som morot (skattelättnader, bidrag och subventioner) och som piska (skatter och olika avgifter och taxor).

Juridiska styrmedel

Används för att direkt reglera och begränsa olika former av verksamheter eller ageranden. Lagar, förbud och krav på tillsyn kan exempelvis användas för att minska eller förhindra skadlig inverkan på människa och natur.

Information som styrmedel

Kan användas för att övertyga människor om att frivilligt förändra sina vanor och beteenden. Även om informationen inte direkt leder till ändrat beteende kan den ändå öka kunskaper och påverka attityder så att människor lättare accepterar olika beslut.

Samhällsplanering som styrmedel

Kan användas för att ändra yttre förhållanden och villkor i samhället. Detta genom att skapa bättre fysiska förutsättningar för ett handlings sätt. De nya förutsättningarna leder till ett ändrat beteende eftersom det blir enklare att agera på ett specifikt sätt i vardagen.

Beskrivning av ärendet

Uppdraget

Uttredningens 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.

Cirkulär ekonomi för hållbarhet och konkurrenskraft

Hållbar ekonomi

Industrisamhället har präglats av en linjär ekonomi som förenklat bygger på att utvinna naturresurser, producera, konsumera och sedan bli kvitt avfallet.

Huvudproblemet med den linjära ekonomin är inte att råvaror "tar slut" utan att det material som används förr eller senare blandas och sprids, tappar sitt ekonomiska värde, blir svårt att nyttiggöra och i många fall slutar som miljögifter för människor och natur. De naturresurser som är tydligast hotade är jordens gröna produktion, de livsuppehållande system som är basen för alla de ekosystemtjänster som ett fungerande samhälle bygger på. Som en följd måste en övergång till cirkulär ekonomin göras.

Global konkurrenskraft

Till år 2050 förväntas världens befolkning öka till omkring 10 miljarder människor och världsekonomin bli cirka tre gånger större än i dag. Redan till år 2030 förväntas ytterligare omkring 3 miljarder människor lämna fattigdom och räknas in i den globala medelklassen, vilket kommer att öka konsumtionsökning och därmed höja trycket på naturresurser och ekosystem.

Det är i denna värld som Sverige som ett litet exportberoende land ska vara konkurrenskraftigt. Men då krävs att hänsyn tas till två tekniska omvälvningar.

Den första revolutionen är digitaliseringen. Många tjänster kan avmaterialiseras eller virtualiseras, som skett med till exempel musik, böcker eller möten. Digitala plattformar för uthyrning av exempelvis bostäder och lokaler eller för delning av fordon gör att underutnyttjade tillgångar i ekonomin kan nyttiggöras.

Den andra revolutionen handlar om att förnybar energi, framför allt förnybar elproduktion, blir konkurrenskraftig utan subventioner på allt fler marknader i världen.

Cirkulär ekonomi högt på den globala dagordningen

EU-kommissionen presenterade i december 2015 ett paket med förslag till åtgärder för omställning till cirkulär ekonomi som diskuteras i parlamentet och EU:s medlemsländer. Nederländerna, Finland och Tyskland är exempel på EU-länder med en strategisk agenda för ökad cirkulär ekonomi och ökad resurseffektivitet.

Det pågår i dag många initiativ och samarbeten i Sverige med bäring på resurseffektivisering och cirkulär ekonomi, men landet hör likväl inte till de länder som betraktas som ledande i utvecklingen då det saknas tydligt uttalade ambitioner och mål.

Tillsätt en tidsbegränsad delegation för cirkulär ekonomi

Utredningen anser att regeringen bör lyfta omställningen till cirkulär ekonomi till strategisk nivå i nära samverkan mellan stat, näringsliv, regioner, kommuner, forskning och civilsamhälle. För att initiera arbetet och driva samverkan bör en tidsbegränsad delegation för cirkulär ekonomi inrättas direkt under Näringsdepartementet med representation på högsta nivå från politik, näringsliv och andra aktörer.

Skatteväxling för cirkulär ekonomi

Det finns sedan länge ett brett politiskt stöd i Sverige för att öka inslaget av miljöskatter och avgifter till förmån för att sänka skatten på arbete. Trots det har den utvecklingen stagnerat och Sverige beräknas i dag ha en av de lägsta andelarna miljörelaterade skatter bland EU:s medlemsländer.

Styrmedel för ökad nyttjandegrad och återanvändning

Av 100 kronor av hushållens utlägg för inköp och reparationer av konsumentprodukter går bara 80 öre till reparationer. Utgifterna för hyra eller köp av begagnade konsumentprodukter är också mycket små. Dessa siffror beskriver snarare en slit-och-slängekonomi än en cirkulär ekonomi. För att ändra denna utveckling behövs nya och utvecklade styrmedel. Utredningens konkreta förslag beskrivs nedan.

Öka tillgängligheten till bilpooler

De flesta privatbilar står parkerade mer än 90 procent av tiden. Bilpooler är ett sätt att öka nyttjandegraden av bilar och på det sättet minska behovet av parkeringsplatser och nytillverkning av bilar. För att öka tillgängligheten till bilpooler har utredningen tagit fram ett förslag på lagstadgade kriterier för vad som avses med allmänt tillgängliga bilpoolsfordon, vilka sedan kan

användas som grund för statliga eller lokala främjandeåtgärder. Bland annat föreslås att kommuner ska ges möjlighet att avsätta gatumark som bilpoolsparkering, genom lokala trafikföreskrifter.

Effekterna av förslaget väntas bli minskat behov av nyproduktion av bilar, minskat behov av parkeringsplatser samt lägre utsläpp från bilresor.

Inför ett hyberavdrag

De sedan tidigare införda reparationsavdragen inom rut- och rot samt sänkningen av momsen på vissa reparationer, har rönt stor internationell uppmärksamhet. Utredningen föreslår att nästa steg tas för att stimulera hushållen att reparera, hyra och sälja vidare konsumentprodukter: ett hyberavdrag (hyra-begagnat-reparation).

Förslaget går ut på att hushållen, likt vid rot- och rutavdragen, får en skattereduktion på 50 procent av tjänsternas arbetskostnad när de reparerar eller hyr konsumentprodukter eller köper tjänster för att sälja vidare begagnade produkter.

Förslaget förväntas leda till i storleksordningen 10 000 nya arbetstillfällen, av vilka en betydande del förväntas gå till utrikesfödda personer och andra som i dag står lång ifrån arbetsmarknaden. Som en följd kommer statens skatteintäkter att sjunka, men med hur mycket beror på hur många av de nya jobben som går till personer som annars vore arbetslösa.

Underlätta för hushållen att förebygga avfall

Kommunen har en viktig roll i att minska mängden hushållsavfall. I miljöbalken stadgas att kommunens åtgärder för att förebygga avfall ska beskrivas i kommunens avfallsplan. Den kommunala skyldigheten att beskriva åtgärder för att förebygga avfall är emellertid inte länkad till någon uttrycklig skyldighet att förebygga hushållens avfall i kommunen.

Utredningen föreslår att kommunens avfallsförebyggande roll ska förtydligas. Kommuner bör ges skyldighet att dels informera kommuninvånarna om hur de kan vidta avfallsförebyggande åtgärder, dels vidta åtgärder för att underlätta för hushåll att minska mängden avfall, genom att möjliggöra för insamling av återanvändbara produkter. Slutligen föreslås kommunerna få en möjlighet att finansiera vissa åtgärder för att förebygga hushållsavfall med hjälp av renhållningsavgiften.

Den förväntade kostnaden uppgår till mellan 75 till 150 miljoner kronor per år. Kommunerna har möjlighet att finansiera den med en höjd avgift.

Förebygga avfall i statliga och kommunala verksamheter

Kommuner och statliga myndigheter har ett särskilt ansvar att förebygga avfall i sin verksamhet, dels som förebild för privatpersoner och företag, dels som användare av skattemedel. I sin roll som upphandlare har den offentliga förvaltningen också möjlighet att styra marknaden mot giftfria, avfallssnåla och cirkulära produkter, tjänster och affärsmodeller. Hur långt man kommit i arbetet med att förebygga avfall i sina verksamheter varierar dock betydligt mellan olika kommuner och statliga myndigheter.

Utredningen föreslår att kommunens skyldighet att förebygga avfall i sin verksamhet tydliggörs, genom en precisering i reglerna som styr kommunens avfallsplan. Avfallsplanen ska innehålla uppgifter dels om förebyggande av avfall i den egna verksamheten, dels hur kommunen verkar för att förebygga avfall i kommunen.

Förslaget väntas leda till ökade kostnader för kommunerna på kort sikt och utredningen anser att regeringen bör överväga att ge ett tidsbegränsat ekonomiskt stöd till kommuner samt ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att utveckla mått och kriterier för cirkulär upphandling.

Stärk rätten att reklamera undermåliga produkter

Sverige bör verka för regler som styr till mer hållbar produktdesign. Som ett led i detta bör regeringen verka för att skifta bevisbördan i reklamationsrätten, genom att förlänga perioden då säljaren har bevisbördan från nuvarande sex månader till två år. Först efter två år ska därmed bördan övergå till konsumenten att visa att felet fanns redan vid köptillfället. Sverige bör även verka för att reglerna beslutas på EU-nivå.

Stärk och öka rättssäkerheten inom begagnathandel och delning

Regeringen bör verka för att stärka förtroendet och rättssäkerheten vid handel med begagnade produkter och delning av produkter. Exempel på åtgärder som regeringen bör överväga är att se över Konsumentverkets uppdrag för handel mellan privatpersoner, utveckla certifieringssystem för begagnathandeln (särskilt inom handel med begagnad elutrustning), låta berörda myndigheter ta fram vägledning som beskriver när återanvändning typiskt sett bör undvikas av miljö- eller säkerhetsskäl.

Förslagen som en helhet

Genomförs hela paketet av åtgärder bedöms förslagen förstärka varandra. Exempelvis får ett skatteavdrag för reparation, hyra, delning och begagnatförsäljning verklig systemförändrande kraft först när det kombineras med åtgärder för att stimulera produktdesign och cirkulära affärsmodeller.

Utredningens förslag ger effekter på bred front och skulle inte bara kraftigt förstärka det avfallsförebyggande arbetet utan också tydligt signalera att Sverige börjar styra mot en hållbar cirkulär ekonomi.

Tidpunkten för införandet av de författningsförslag som följer av denna utredning är inte bestämd.

Förvaltningens synpunkter

Inledning

I Huddinges Mål och budget återfinns kommunens långsiktiga mål som ska bidra till ett "Hållbart Huddinge 2030". I beskrivningen av det önskvärda samhället slås bland annat fast att "långsiktig hänsyn måste tas till ekonomiska, sociala och ekologiska aspekter i planering, beslut och genomförande. Hållbar utveckling innebär en utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov".

I kommunens Miljöprogram 2017-2021 utvecklas detta ytterligare för området "Ansvar för naturresurser" som i sin tur delats in i sex olika temaområden. I programmet sägs bland annat att 2030 närmar vi oss målet om att det ekologiska fotavtrycket är lika med ett jordklot och att Huddinges bidrag till de negativa miljö- och klimatförändringarna kontinuerligt minskar.

Växthusgasutsläppen per invånare sjunker till följd av en medveten konsumtion, låg fossil energianvändning och hållbara transporter. Den välfungerande kollektivtrafiken samt de utbyggda och trygga gång- och cykelvägarna är en viktig faktor bakom denna utveckling liksom att bostadsbyggande i första hand sker i anslutning till områden med god infrastruktur och kollektivtrafiklägen.

Nya bostäder byggs med lösningar som skapar energieffektivitet och med miljöanpassade och giftfria material och den elenergi och fjärrvärme som används i befintligt bestånd är utan fossila inslag. De drivmedel som används i gods och persontransporter är även de näst intill fossilfria genom användning av ny miljöteknik och utbyggd infrastruktur som ger möjlighet till alternativa drivmedel.

Konsumtionen i Huddinge är dessutom hållbar genom en stor medvetenhet bland invånarna. Vid samtliga kommunala inköp och upphandlingar ställs höga sociala och miljömässiga krav. En dominerande del av alla livsmedel inom den kommunala organisationen är ekologiska och måltiderna planeras utifrån ambitionen att minimera livsmedlens miljö- och klimatpåverkan.

Den kommunala organisationen arbetar för ökad återvinning och energiutvinning i enlighet med EU:s avfallstrappa och möjliggör för

invånarna att sortera sitt avfall för återvinning och lämna till återbruk. Den hållbara konsumtionen medför dessutom att avfallet är begränsat.

Synpunkter på förslagen

I ljuset av de ambitioner som beskrivs under rubriken inledningen och mot bakgrund av den planering och det arbete som pågår för att kunna nå ett "Hållbart Huddinge 2030" är utredningens förslag välkomna. Visserligen kan man ha synpunkter på takten i ett förändringsarbete på vägen mot en mer cirkulär ekonomi, men då man av utredningen inte kan utläsas datum för författningsförslagets införande utgår förvaltningen ifrån att även departementet reflekterar över denna fråga.

Det går också att ha åsikter om hur kontrollen rent praktiskt ska utövas för begagnade produkter på vissa av återanvändningsmarknaderna såsom exempelvis "Blocket", men det är detaljer som får lösas i samband med förslagets införanden.

Förvisso påverkar utvecklingen i världen Huddinges situation, och den lokala utvecklingen i kommunen bidrar till det globala läget, men framför allt bör kommunen fokusera på de frågor man har rådighet över och därför väljer förvaltningen att mer explicit nedan kommentera tre av förslagen.

Öka tillgängligheten till bilpooler

Bland annat föreslås att kommuner ska ges möjlighet att avsätta gatumark som bilpoolsparkering, genom lokala trafikföreskrifter.

I dagsläget kan bilpooler bara placeras på kvartersmark. Förslaget om att kommunerna ska få möjlighet att avsätta gatumark för bilpoolsparkering tycker förvaltningen är ett mycket bra förslag då det gör bilpoolerna mer tillgängliga för allmänheten och därmed ökar deras attraktivitet.

Underlätta för hushållen att förebygga avfall

Utredningen föreslår att kommunens avfallsförebyggande roll ska förtydligas. Kommuner bör ges skyldighet att dels informera kommuninvånarna om hur de kan vidta avfallsförebyggande åtgärder, dels vidta åtgärder för att underlätta för hushåll att minska mängden avfall, genom att möjliggöra för insamling av återanvändbara produkter. Slutligen föreslås kommunerna få en möjlighet att finansiera vissa åtgärder för att förebygga hushållsavfall med hjälp av renhållningsavgiften.

"Återanvända" finns som mål i nuvarande avfallsplan för SRV som sköter en stor del av renhållningsverksamheten på Södertörn och där Huddinge är en av ägarkommunerna. Och att börja återanvända istället för att kasta är förmodligen det som kommer ha störst påverkan i övergången till en cirkulär

ekonomi och därför ligger förslaget i linje med det arbete som pågår inom kommunens renhållningsbolag på detta område.

Även om alla taxehöjningar nogsamt ska övervägas och matchas mot eventuell effektivisering av verksamheten innan de görs, är det ändå bra att kommunerna ges möjligheten att förbygga hushållsavfall med hjälp av renhållningstaxan. Frågan är dock varför det ska begränsas till att enbart gälla hushåll och deras avfall.

Förebygga avfall i statliga och kommunala verksamheter

Utredningen föreslår att kommunens skyldighet att förebygga avfall i sin verksamhet tydliggörs, genom en precisering i reglerna som styr kommunens avfallsplan. Avfallsplanen ska innehålla uppgifter dels om förebyggande av avfall i den egna verksamheten, dels hur kommunen verkar för att förebygga avfall i kommunen.

Förvaltningen anser att det kan vara bra att förtydliga mål, ansvar och åtgärder kring avfall och återanvändning. I detta sammanhang bör samtliga styrmedel samverka. Fastställ regler och föreskrifter för det förebyggande arbetet, påverka målgruppen med hjälp av informationsinsatser, nå ett önskat beteende genom ekonomiska styrmedel (taxorna) och ge goda förutsättningar för det förebyggande arbetet redan i samhällsplaneringen.

Jan Heimdahl
Tf kommundirektör

Heléne Hill
Samhällsbyggnadsdirektör

Björn Rosborg
Utredare

Bilagor

Bilaga 1: Förslag till remissyttrande

Bilaga 2: Styrmedel för att förebygga uppkomst av avfall i syfte att främja en cirkulär ekonomi, dir. 2016:3

Beslutet delges

Miljö- och energidepartementet