



Datum
2017-06-26
Adress
August Palms Plats 1
Diarienummer
STK-2017-588

Yttrande

Till
Miljö- och energidepartementet

Remiss från Miljö- och energidepartementet - Utredningen om Styrmedel för att förebygga uppkomst av avfall i syfte att främja en cirkulär ekonomi, dir. 2016:3 (SOU 2017:22) **M2017/00779/Ke**

Sammanfattning

Malmö stad ställer sig generellt positiv till utredningens förslag. De förslag som läggs riktar sig främst direkt eller indirekt till konsumenten. För att skapa en mer cirkulär ekonomi behövs också styrmedel som riktar sig mer direkt mot produktionen av varor. Det krävs även tyngre ekonomiska och juridiska styrmedel som faktiskt leder till minskad användning av jungfruliga råvaror för att uppnå en mer cirkulär ekonomi. Malmö stad välkomnar att utredningen även tagit med åtgärder som utvidgar kommuners och statliga myndigheters juridiska ramar för att arbeta med att förebygga avfall, men föreslår att kommunerna även ska få bedriva utvecklingsarbete finansierat med avfallstaxan. Malmö stad lyfter frågan om att det inte är självklart att ökad återanvändning leder till motsvarande minskning av nykonsumtion. Med allt för mycket fokus på cirkulation av produkter och material finns en risk att vi får två parallella flöden, ett linjärt och ett cirkulärt medan själva uttaget av naturresurser förblir för stort. Den cirkulära ekonomin måste utvecklas mot resurseffektivitet där det sker en minskad resursanvändning och minskat uttag av råvaror. När det gäller förslaget om att öka tillgängligheten för bilpooler behövs det ett tillägg om fordonsflyttning av felparkeringar på bilpoolsplatser i Förordning (1982:198) om flyttning av fordon i vissa fall samt i Lag (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall. I yttrandet kommenteras de enskilda förslagen specifikt.

Yttrande

Generella synpunkter

Malmö stad ställer sig generellt positiv till utredningens förslag.

Utredningens uppdrag var att föreslå styrmedel som ska ge incitament för både producenter och konsumenter att främja handeln med begagnade produkter samt stimulera reparationer

och uppgradering av produkter. De förslag som läggs riktar sig dock främst direkt eller indirekt till konsumenten. För att skapa en mer cirkulär ekonomi behövs också styrmedel som riktar sig mer direkt mot produktionen av varor.

Specifika synpunkter till utredningens förslag

Förslag: tillsätt en tidsbegränsad delegation för cirkulär ekonomi.

Malmö stad tillstyrker förslaget. Kunskapsnivån om dessa frågor är mycket varierad i samhället idag och kommunen välkomnar utredningens förslag om en delegation för cirkulär ekonomi. Det kan bli ett viktigt forum för dialog med näringslivet om exempelvis minskat förpackningsavfall, längre livslängd på IT-produkter, nya pantsystem i detaljhandeln, förpackningsfria butiker, dyrare plastpåsar och fler digitala kvitton. Uppdragen för delegationen bör utformas så att den prioriterar konkreta lösningar.

För att nå en cirkulär ekonomi som inte förbrukar mer resurser än vad som kan återbildas behövs lagstiftning och ekonomiska styrmedel som begränsar uttaget av jungfruliga naturresurser. Utredningen innehåller inte tillräckliga sådana styrmedel enligt Malmö stad. Tvärsektoriellt arbete är kittet för framgången för att Sverige ska kunna göra en omställning till cirkulär ekonomi. Det finns ingen plattform där kommuner som tar hand om en stor del av Sveriges konsumentproducerade avfall kan möta producenterna som är upprinnelsen till detta avfall: till förpackningar, elektronik, matsvinn, restavfall och de ökande mängderna grovavfall. En delegation för cirkulär ekonomi kan bli en plattform för att mötas för att där hitta gemensamma lösningar för att minska avfallsberget.

För en långsiktighet och för att nå de mål EU ställer önskar Malmö stad ett permanent nationellt kunskapscentrum i linje med det forskningsprogrammet Hållbar avfallshantering föreslog 2012. Enbart en tidsbegränsad delegation kan innebära att fart går förlorad och en omställning till ett resurseffektivt samhälle ska snarare ses som en process än ett mål och processledning behövs under hela vägen.

Förslag: öka tillgängligheten till bilpooler.

Malmö stad tillstyrker förslaget. Förslaget om att ge Transportstyrelsen möjlighet att registrera fordon som bilpoolsfordon samt att ge kommuner möjlighet att upplåta gatumark som bilpoolspartering är i grunden positivt. I Malmö stads trafik- och mobilitetsplan eftersträvas en mer balanserad färdmedelsfördelning hos medborgarna vilket kräver att fler väljer andra transportslag än den egna bilen. Många behöver dock tillgång till bil för att få vardagen att gå ihop. Därför krävs det alternativ till den egna bilen som transportmedel. Bilpooler är ett viktigt verktyg för att effektivisera användandet av bilen och för att sträva mot mer hållbara transportmönster överlag. Bilpoolsplatser har även potentialen att minska antalet parkerade bilar vilket ger kommunen större möjlighet att använda gatumark i annat syfte än parkering.

Det som saknas i förslaget är en hänvisning till fordonsflyttning. Fordonsflytt av felparkerade bilar på en parkeringsplats reserverad för bilpooler måste kunna genomföras omedelbart. En

bilpoolsplats som är knuten till en specifik bil är känslig för felparkeringar och om det krävs flera dygn innan det finns möjlighet för fordonsflyttaren att flytta en felparkerad bil så påverkas alla brukare av bilen och konceptet riskerar att falla. Det behövs därmed tillägg om fordonsflyttning av felparkeringar på bilpoolsplatser i Förordning (1982:198) om flyttning av fordon i vissa fall samt i Lag (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall.

Utredningen anger att tillverkning och skrotning av bilar förbrukar naturresurser som metaller och fossila bränslen. Med ökande grad av bildelning minskar bilparkens storlek och de bilar som finns används mer. Det minskar behovet av råvaror och miljöpåverkan vid tillverkning och skrotning. Malmö stad bedömer att det kommer att kunna vara så framöver. I nuläget och under en överskådlig framtid kommer det dock att finnas ett behov av just skrotning av bilar, och det är därför viktigt att den verksamheten får vara en del av den cirkulära ekonomin.

Förslag: inför ett hyberavdrag.

Malmö stad tillstyrker förslaget. Dels kommer avdraget förhoppningsvis att stimulera till ett minskat slit och släng, dels kan det komma att skapa arbetstillfällen. Kommunen är dock tveksam till om det verkligen kan skapas 10 000 nya arbetstillfälle bara genom denna avdragsmöjlighet.

Förslaget vill underlätta för konsumenten men framför allt stärka återanvändningsmarknaden. Men utredningen visar inte på om detta medför en ökad efterfrågan av dessa tjänster vilket är en brist enligt Malmö stad. Det råder en obalans mellan utbudet och efterfrågan på begagnatmarknaden. Många second hand affärer vittnar om hur de blir tvungna att slänga stora mängder saker för att de inte går att sälja. Det avfall som kommer in på våra återvinningscentraler är delvis ett symptom på detta.

Precis som utredningen identifierar är prisrelationerna skeva, vilket premierar nyköp, som ett av de viktigaste hindren för ökad återanvändning och användning. Ekonomiska och andra styrmedel för att öka efterfrågan på begagnatmarknaden behövs för att öka återanvändningen och användningen. Utredningen har ett kapitel där möjliga vägar för skatteväxling diskuteras men det landar endast i en bedömning och inga konkreta förslag.

Malmö stad anser att syftet med förslaget kan förtydligas. Förslaget har stort fokus på arbetsmarknaden, att det ska skapa många nya jobb, medan man skriver att man är medveten om att ett hyberavdrag ger en mer begränsad effekt på resursanvändningen på kort sikt. Därför kan det vara bra att tydliggöra att förslaget framför allt är en arbetsmarknadsåtgärd. Ett avdrag kan vara en start, och om utredningens tes stämmer: en opinionsbildande åtgärd. Det är viktigt att utvärdering av detta styrmedel görs.

Vidare bedömer utredningen att hyberavdraget ska stimulera mer uppmärksamhet och positiva attityder till cirkulär konsumtion bland konsumenter och att det ska öka tjänsteleverantörernas efterfrågan på produkter med längre livslängd och konsumenternas efterfrågan på genomtänkta produkter ur cirkulärt perspektiv. Det sambandet är inte självklart enligt

Malmö stad utan utredningen borde underbygga det mer. För att få fram produkter som är bättre ur ett cirkulärt perspektiv krävs återigen tyngre styrmedel, bland annat produktlagstiftning för ökad livslängd, kvalitet, reparerbarhet och materialsnålhet.

Förslag: underlätta för hushållen att förebygga avfall.

Malmö stad ser i huvudsak positivt på förslaget. Kommunen vill dock betona vikten av att kommunerna får täckning för de ökade kostnaderna, till exempel, som föreslås, att kommunerna får möjlighet att finansiera de ökade kostnaderna med en höjd renhållningsavgift. Malmö stad vill även flagga för att det kan finnas en risk med höjda avgifter som kan leda till att privatpersoner avhänder sig avfall på annat sätt.

Det har varit problematiskt att kommunerna ska följa avfallshierarkin, men inte haft möjligt att finansiera åtgärder för att förebygga avfall med avfallstaxan. Detta dilemma har länge varit en motsägelse. Om utredningens förslag går igenom är det ett steg mot att kunna börja jobba mer systematiskt med att minska avfallet i Sveriges kommuner - och finansiera det enligt förorenaren betalar-principen.

Att ge kommunerna en arena för att ett arbete som ger stora miljö- och ekonomiska vinster och som binder ihop alla trappstegen i avfallshierarkin skapar meningsfullhet. Det som sedan väcker frågetecknen är avsikten på vilket sätt kommunerna ska arbeta med förebyggande med avfallstaxan. Här ger utredningen förslaget om att underlätta insamlingen av återanvändbara produkter och informera hushållen om hur de kan förebygga avfall. Detta samtidigt som utredningen konstaterar att forskningen tydligt visar på att informationsinsatser själva inte ger någon effekt utan måste kombineras med andra styrmedel för att få till stånd beteendeförändringar.

Gällande frågan om vad inom förebyggande som ska få finansieras med avfallstaxan. Med utredningens förslag skulle Sveriges kommuner kunna börja jobba mer systematiskt med att minska avfallet. Detta görs till viss del redan i dag men under juridisk osäkerhet om vad vi får och inte får. Ett tydligare uppdrag till kommunerna ger nya möjligheter till att arbeta bredare med frågan. Där når utredningen inte ända fram utan förslaget bör kompletteras för att undvika fortsatta tolkningsproblem.

Malmö stad föreslår att utredningens förslag kompletteras med att kommunerna även ska få finansiera utvecklingsåtgärder för att skapa förutsättningar för hushållen att förebygga avfall med renhållningsavgiften. Det kan till exempel handla om att tillsammans med näringslivet främja förutsättningar för delning, lånesystem och öppna verkstäder, samarbeta med lokal detaljhandel för att minska förpackningsavfall och matsvinn, samverka med bostadsbolag för att skapa utrymmen i bostadsområden för cirkulära lösningar och samverka med fastighetsägare för att få till attraktiva affärsplaner för secondhand-handel samt andra former av utvecklingsarbete. För att vi ska lyckas måste möjligheter för att kunna testa skapas. Genom att i samarbete med andra aktörer utveckla nya metoder kan vi ta oss framåt. Det handlar inte om att kommunen ska driva sådana verksamheter själv för avfallstaxemedel utan om utvecklingsarbete, utredning, projekt- och processledning för att skapa möjligheter och få till förut-

sättningar som gör att hushållen får det enklare att minska sitt avfall.

Utredningen kan antingen skriva förslaget som att kommunerna har en skyldighet att göra detta utvecklingsarbete för taxepengar eller att man har en möjlighet att göra det.

Det är positivt att utredningen föreslår att kommunernas informationsinsatser om förebyggande ska stödjas av nationella insatser. Utredningen föreslår att detta ska göras av det forum för hållbar konsumtion som regeringen föreslagit ska inrättas hos Konsumentverket.

Utredningen påpekar att kommunen i sin roll att informera medborgarna om avfallsförebyggande ska ha en skyldighet att informera om alla seriösa aktörer på området som är verk samma i kommunen. Det kanske är möjligt i mindre kommuner med färre antal aktörer, men i större kommuner är det inte möjligt utan en orimligt stor arbetsinsats. Sådana aktörer ändras och byter adress etc. regelbundet vilket också gör det till en orimlig uppgift att hålla informationen uppdaterad.

Att kommunen ska syssla med marknadsföring av enskilda aktörer är heller inte en särskilt effektiv användning av kommunens resurser. En bättre användning av kommunens resurser är att använda de styrmedel man har ensam rådighet över, till exempel i de fall man äger kommersiella lokaler som till exempel kan hyras ut till secondhandverksamheter och att skapa utrymme för cirkulära verksamheter i stadsplaneringen. Skrivningen om att kommunen ska ha en skyldighet att informera om *alla* aktörer på området bör tas bort.

Det är positivt att utredningen vill ge kommunerna skyldighet att underlätta insamling och sortering av återanvändbara produkter. Inte minst för hushåll utan bil kommer detta bli en serviceförbättring som kan öka återanvändningen. Men redan idag slängs mycket av det som samlas in för återanvändning av andra aktörer. För att på allvar öka återanvändningen krävs också styrmedel som begränsar uttaget av jungfruliga råvaror liksom nykonsumtionen av produkter och möjligheten att göra sig av med avfallet längre ner i avfallstrappan.

Förslag: förebygga avfall i statliga och kommunala verksamheter.

Malmö stad tillstyrker förslaget. Det är viktigt att statliga och kommunala myndigheter går före med gott exempel när man ställer krav på andra, t ex medborgare och verksamheter. Malmö stad vill dock poängtera att förebyggandet av avfall även måste kompletteras med hur man hanterar det avfall som trots allt uppstår.

Det är viktigt att kommunen ska vara en förbild och genom att i praktiken genomföra avfallsförebyggande åtgärder ges en unik möjlighet till ett eget lärande för att sedan på ett effektivare sätt kunna sprida kunskapen vidare och mycket troligt är att innovation kommer att ske. Med tanke på att den offentliga sektorn står för ca 25 % av våra avfallsmängder är potentialen stor för att få resultat. I kommuner som genomfört avfallsförebyggande åtgärder visar erfarenheterna på att förutom miljövinster ger det också minskade kostnader för inköp och avfallshantering och mer av resurserna kan läggas på kärnverksamheten. Det blir bättre

arbetsmiljö, mer ordning och reda, effektivare verksamhet, förbättringar för brukarna och personalen blir nöjdare.

Malmö stad välkomnar utredningens förslag att Naturvårdsverket bör stödja kommunernas arbete genom att samla in och sprida goda exempel på hur kommuner arbetar med att förebygga avfall. Vi anser att den skrivningen ska förstärkas i utredningen till att "Naturvårdsverket ska stödja kommunernas och de statliga myndigheternas arbete med att förebygga avfall i sin egen verksamhet genom att utveckla, samla in och sprida goda exempel och faktaunderlag".

Allt avfall börjar med inköp och därmed visar detta samband på hur viktig roll den offentliga upphandlingen är. I dagsläget har varken inköp eller upphandling använts i någon större utsträckning för att förebygga avfall. Som utredningen konstaterar saknas kunskap, kriterier och verktyg. Därför välkomnar Malmö stad förslaget att Upphandlingsmyndigheten ska ges i uppdrag att utveckla mått och kriterier för cirkulär upphandling. Vi vill gärna ha ett förtydligande i förslaget om att detta omfattar kriterier för att förebygga avfall, återanvända och återvinna.

Utredningen talar om att Upphandlingsmyndigheten ska få i uppdrag att utveckla mått och kriterier för att bedöma hur väl anbud motsvarar kravet på cirkularitet. Malmö stad anser att förutom uppföljningsmått så ska Upphandlingsmyndigheten även utveckla specifika konkreta upphandlingskriterier för produkter och tjänster som ger mindre avfall vilka kan fogas till Upphandlingsmyndighetens kriteriebibliotek. Det är viktigt att Upphandlingsmyndigheten även ges i uppdrag att arbeta för att dessa kriterier blir använda av centrala upphandlingsavdelningarna som finns inom kommunen. Stora interna hinder finns för utnyttjandet av de redan förekommande kriterierna för hållbarhet på grund av kunskapsbrist.

Det är bra att utredningen också klarlägger att kommunala verksamheter får skänka saker för återanvändning eller på annat sätt öka återanvändningen. Detta behövs eftersom många kommunala verksamheter är rädda att göra fel och därför hellre kastar än skänker.

Malmö stad ser mycket positivt på förslaget att regeringen bör överväga ett tidsbegränsat ekonomiskt stöd för strategiskt arbete med att förebygga avfall i kommunens verksamheter. Det kan göra att många kommuner kommer över igångsättningströsklarna där man behöver lägga ner lite resurser på kartläggning och planering, identifiera åtgärder och aktörer.

Förslag: stärk rätten att reklamera undermåliga produkter

Malmö stad tillstyrker förslaget. För att minska avfallsmängderna och få en mer cirkulär ekonomi behövs skärpt produktlagstiftning så att produkter håller längre, går att reparera, inte innehåller farliga kemikalier och är materialsnåla. Utredningen innehåller inga sådana förslag vilket är en brist. Man skulle till exempel kunnat specificera ett antal krav som Sverige ska driva när EU ska ändra direktivet om ekodesign.

Utredningen föreslår dock att Sverige ska verka i EU för att förlänga tiden då säljaren har bevisbördan i reklamationsrätten vilket kan leda till förlängd livslängd på dyrare produkter men inte väntas ha någon större effekt på billigare produkter. Värt att notera här är att detta kräver aktiva konsumenter, att de faktiskt orkar och hinner reklamera produkter, vilket fortfarande innebär att en börda läggs på konsumenten, jämfört med lagstiftade krav som riktar sig direkt mot producenten.

Förslag: stärk förtroendet och öka rättssäkerheten inom begagnathandel och delning

Malmö stad tillstyrker förslagen. Malmö stad välkomnar certifieringssystem och uppförandekod för begagnat-aktörer, inte bara inom handel utan även för de som samlar in till välgörenhet. Det finns många oseriösa aktörer på insamlingssidan som i namn av välgörenhet samlar in begagnade saker som sedan säljs vidare i vinstsyfte. Detta drar ner förtroendet för återanvändningen. I Malmö bedrivs ett arbete med att få bort oseriösa textilinsamlare från kommunal mark, vilket är komplicerat. Malmö stad efterlyser en förändring av lagen så att det blir möjligt för kommuner att ställa kvalitativa krav på de aktörer de samarbetar med för att öka återanvändning och annan cirkularitet.

En vägledning om när återanvändning ska undvikas av miljö-, hälso-, säkerhetsskäl etc är välkommet, då kommunerna behöver detta i sitt ökade arbete med återanvändning. Utredningen skriver att det är vanligt att återanvändning ifrågasätts ur ett miljöperspektiv, trots att livscykelanalyser i de flesta fall visar att återanvändning är positivt för miljön. Samma ifrågasättande sker också när det gäller användning av flergångsprodukter jämfört med engångsprodukter. Malmö stad efterlyser därför en vederhäftig nationell sammanställning som belyser dessa förhållanden för vanliga konsumentprodukter så att kommuner och andra aktörer som informerar utåt inte behöver göra om hjulet. Detta kan lämpligen göras av Naturvårdsverket.

Förslag från Malmö stad – fortsatt utredningsarbetet om styrmedel för resurseffektivitet

En brist i utredningen är som tidigare nämnts att den saknar tillräckliga styrmedelsförslag för att minska uttaget av jungfruliga råvaror och ställa krav på produkter med längre livslängd och mindre resursanvändning. Utredningen har ett kapitel där möjliga vägar för skatteväxling diskuteras men det landar endast i en bedömning och inga konkreta förslag.

Malmö stad föreslår att utredningsarbetet ska fortsätta och att denna utredning går ett steg längre för att ta fram förslag till ekonomiska och juridiska styrmedel för att minska uttaget av jungfruliga råvaror och ställa krav på produkter med längre livslängd och mindre resursanvändning. Här bör ingå att vidare utreda de möjliga utformningar av en skatteväxling som diskuteras i denna utredning, där punktskatt på konsumentvaror i form av ett procentuellt påslag på priset av pekas ut som det mest lovande i utredningen.

Hållbar Avfallshantering innehöll bland annat förslag om råvaru- och materialskatt, ändring av marknadsföringslagen för att tillåta ”reklam ja tack”, differentierad moms och pantsystem. Andra styrmedel som behöver föras vidare till beslut är den tidigare avfallsutredningens

(SOU 2012:56) förslag om att tillsynen över producentansvaret för förpackningars utformning läggs på en nationell myndighet. Då lokal tillsyn, bland annat över att förpackningars volym och vikt ska begränsas, hittills inte fungerat.

Nationella vägledningar för att inkludera avfallsförebyggande i miljötillsynen, i den fysiska planeringen och byggandet behöver tas fram. Naturvårdsverket och Boverket är aktörer som bör få ansvar för detta. Att utvidga biblioteksuppdraget till mer än böcker bör övervägas och styrmedel för att stimulera marknaden för återanvänt byggmaterial bör tas fram. Lagkrav på obligatorisk loggbok över material som byggs in i byggnader, på sortering av bygg- och rivningsavfall för återbruk och återvinning, komplettering av Boverkets byggregler med återbrukskrav och en utvärdering av ROT-avdragets miljöeffekter och eventuella påverkan på implementeringen av en cirkulär ekonomi är annat som behöver ses över.

Ordförande

.....
Anders Rubin
.....

Sekreterare

.....
Claes Inge Wennström
.....

Reservation (M)



Reservation

Kommunstyrelsens arbetsutskott II

Ärende: Remiss från Miljö- och energidepartement – Utredning om styrmedel för att förebygga uppkomst av avfall i syfte att främja en cirkulär ekonomi

Nr: STK-2017-588

Jag yrkade på kommunstyrelsens arbetsutskott att avstyrka den del i förslaget som avser en tidsbegränsad delegation för cirkulär ekonomi. Utredaren hade till uppgift att föreslå styrmedel för att förebygga uppkomst av avfall, i syfte att främja en cirkulär ekonomi. Jag anser inte att det behövs en särskild tillsatt delegation för detta. Det borde snarare ligga i utredarens kompetens att redan nu komma med konkreta förslag. En delegation, även tidsbegränsad, innebär i värsta fall en förhalning av nödvändiga styrmedel.

Torbjörn Tegnhammar (M)