

27 juni 2017

Miljö- och energidepartementet
Kemikalieenheten
Ert diarienummer: M2017/00779/Ke**Yttrande angående "Från värdekedja till värdecykel" (SOU 2017:22)**

Mistra har tagit del av betänkandet "Från värdekedja till värdecykel" från Utredningen om cirkulär ekonomi. Överlag är vår bedömning, utan att vi tagit ställning till alla förslag i detalj, att betänkandet väl beskriver vad cirkulär ekonomi innebär och tar upp viktiga steg för att utveckla en sådan ekonomi i Sverige.

Synpunkter på Del 1

Del 1 beskriver vad cirkulär ekonomi innebär och hur förändringarna ska få fart och en tydligare riktning i Sverige. Utredningen konstaterar att det finns många svenska aktiviteter med koppling till cirkulär ekonomi, men att det saknas en nationell strategi och en handlingsplan. Mistra instämmer i den slutsatsen. En svensk strategi för cirkulär ekonomi bör ta avstamp i den forskning som bedrivs inom området. Mistra har flera forskningsprogram med anknytning till cirkulär ekonomi, bl.a. Mistra REES om resurseffektivitet i tillverkningsindustrin, Mistra Future Fashion om hållbart mode och Mistra SAMS om tillgänglighet och mobilitet.

Det är därutöver viktigt att knyta samman de biologiska och tekniska kretsloppen i enlighet med figur 3.2 i betänkandet. De förstnämnda bygger på biologiska råvaror och inkluderar naturliga processer i biosfären, medan de sistnämnda bygger på mineraliska och andra icke förnybara råvaror. Samhället behöver öka användningen av förnybara resurser i material och produkter som kan ersätta fossilbaserade motsvarigheter och även när det är möjligt stål- och cementprodukter vars framställning orsakar stora utsläpp av växthusgaser. Även biobaserade produkter bör i första hand återanvändas och i andra hand återvinnas så långt som möjligt, för att åstadkomma resurseffektivitet. För Sverige finns det en stor potential i en utvecklad bioekonomi byggd på skogsråvara.

Cirkulär ekonomi utgör en viktig komponent i omställningen av samhället för att nå målet om ett fossilfritt samhälle med nettonollutsläpp av växthusgaser till 2045. Det finns också starka kopplingar till energi- och livsmedelsförsörjning. Frågan om att inrätta en tidsbegränsad delegation för cirkulär ekonomi bör ses i det sammanhanget. En ny delegation kan driva på genomförandet av den cirkulära ekonomin, men kan samtidigt bidra till en uppdelning av frågor som borde vara bättre integrerade. Agenda 2030-delegationen har nyligen lämnat förslag om bl.a. styrning och förankring av Sveriges arbete med att nå FN:s hållbarhetsmål. Delegationen identifierar cirkulär ekonomi som ett prioriterat område att arbeta vidare med, och anger även

att de avser att vidareutveckla de prioriterade områdena genom dialog och i samverkan med olika samhällsaktörer. Regeringen har sedan tidigare tagit initiativ till strategiska samverkansprogram och inrättat samverkansgrupper. Cirkulär och biobaserad ekonomi är ett av dessa samverkansprogram. Mistra avstyrker därför förslaget om att inrätta en tidsbegränsad delegation för cirkulär ekonomi.

Utredningen har intressant nog tagit upp begreppens betydelse för att åstadkomma en samhällsförändring (tabell 3.1). I en cirkulär ekonomi är det mer relevant att tala om användare än om konsumenter (förbrukare). Använda produkter bör inte oreflekterat ses som avfall utan som en resurs som kan återanvändas och återtillverkas. Det ses i dag som naturligt att en produkt inte håller mer än en viss tid och sedan är förbrukad; en syn inspirerad av Keynes och andra dominerande nationalekonomer under 1900-talet¹. Det självklara förr var att produkter som tillverkades skulle hålla länge, vara lätta att återanvända och reparera och kunna återanvändas av andra.

Synpunkter på Del 2

Del 2 innehåller konkreta förslag i enlighet med utredningens direktiv. Mistra lämnar synpunkter på några av förslagen.

Skattereduktion för hyr-, begagnat- och reparationstjänster (kapitel 15)

Syftet med det s.k. hyberavdraget är gott. Hushållen behöver stimulans för att i större utsträckning reparera sina tillhörigheter, sälja och köpa begagnat samt hyra produkter istället för att äga dem.

På inte helt klara grunder har utredningen uteslutit långtidsuthyrning/leasing (längre än ett år) med inkluderad service av t.ex. disk- och tvättmaskiner. Ett hyberavdrag även för långtidsuthyrning skulle kunna ge betydande positiva miljöeffekter genom att det blir viktigare för tillverkare och säljare att ta fram produkter som håller längre och kräver mindre reparationer och underhåll. I den fortsatta beredningen av förslagen bör möjligheterna till skattereduktion även för längre tids uthyrning övervägas.

Kommunernas roll för att förebygga avfall och stimulera återbruk (kapitel 16 och 17)

Kommunerna har en viktig roll för att förebygga avfall och öka återvinningen. Utredningens förslag om att kommunerna ska vara skyldiga att informera om hur hushållen kan förebygga avfall och att kommunerna ska vara skyldiga att underlätta insamling och sortering av återanvändbara produkter är steg i rätt riktning. Många av de produkter som kommer in till kommunernas återvinningscentraler skulle gå att återanvända och återtillverka. Dagens hantering gör dock att produkterna ofta blandas och förstörs vilket omöjliggör alla former av återbruk. Det finns också problem med existerande lagstiftning som hindrar återtillverkning och återbruk i vissa fall.

¹ John Maynard Keynes menade att efterfrågan och konsumtion behövs som drivkrafter för den ekonomiska utvecklingen. I sin klassiska "The General Theory of Employment, Interest and Money" från 1936 skriver han: "I should support at the same time all sorts of policies for increasing the propensity to consume. For it is unlikely that full employment can be maintained, whatever we may do about investment, with the existing propensity to consume." Många andra inflytelserika ekonomer under 1900-talet, t.ex. Victor Lebow, stödde denna syn. Han skrev 1955 i en artikel i tidskriften *Journal of Retailing*: "Our enormously productive economy ... demands that we make consumption our way of life, that we convert the buying and use of goods into rituals, that we seek our spiritual satisfaction, our ego satisfaction, in consumption ... we need things consumed, burned up, replaced and discarded at an ever-accelerating rate."

En viktig juridisk fråga rör definitionerna av avfall mm. i miljöbalken och avfallsförordningen, och vem som kan ha – och kan erhålla – förfoganderätt över material som lämnas in till återvinning och återbruk. Även konkurrensreglerna är av betydelse. Kommunala lösningar för återbruk och andrahandsmarknad bör inte konkurrera med privat verksamhet, och man bör heller inte gynna vissa verksamheter framför andra, vilket gör att kommunerna tvekar att investera i nya lösningar och system. Exempelvis har ett flertal kommuner valt att definiera de möbler som har cirkulerat i återbrukssystem utan att finna ny ägare som att de inte har något värde. På så sätt kan de skänka möblerna till exempelvis idrottsföreningar. Andra kommuner har dock inte velat göra denna tolkning med risk för att bryta mot konkurrenslagen (2008:579). Det behövs alltså i lagtext förtydligas hur kommuner kan arbeta med och främja återbruk. Med nuvarande lagstiftning finns det kommuner som hellre slänger möbler än låter någon annan återanvända dem för att inte riskera att snedvrider konkurrensen. Kommunerna önskar också mer riktlinjer för sina interna återbrukssystem. Juridiska komplikationer i kombination med bristande infrastruktur för återanvändningen minskar omställningstakten.

Kommunernas återvinningscentraler måste omformas så att de understödjer ökat återbruk. Kommunerna behöver vägledning och stöd i dessa frågor, bl.a. om hur man kan öka medborgarnas incitament för att lämna in produkter till återanvändning och återtillverkning.

Övergripande synpunkter

Regeringens direktiv för utredningen har begränsat dess möjligheter att ta ett större grepp. Det finns stort behov av en mer övergripande genomgång av hur existerande lagstiftning, t.ex. kopplat till skattelagstiftning, äganderätt och immaterialrätt, bör moderniseras för att effektivisera produkters användning och öka återanvändning och återtillverkning. I detta ligger att genomföra konsekvensanalyser om hur ändringar i en del av lagstiftningen påverkar andra delar så att det inte uppstår onödiga konflikter och problem om det sker ändringar. Den nya skatten på farliga flamskyddsmedel i elektronikprodukter som träder i kraft den 1 juli i år är ett exempel på denna typ av konflikt. Skatten riskerar att – stick i stäv med ambitionerna att utveckla en cirkulär ekonomi – slå ut stora delar av svensk återtillverkning av elektronikprodukter, t.ex. datorer och mobiltelefoner.

Mistra har i framtagandet av detta remissvar tagit hjälp av Mattias Lindahl och Carl Dalhammar, båda verksamma inom forskningsprogrammet Mistra REES. Samråd har skett med Stockholm Resilience Centre.

Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (Mistra)



Åke Iverfeldt
VD

