

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm
E-post: m.registrator@regeringskansliet.se
Kopia: annika.lofgren@regeringskansliet.se

Göteborg 170626

Remissvar från RISE AB avseende utredningen om styrmedel för att förebygga uppkomst av avfall i syfte att främja en cirkulär ekonomi, dir. 2016:3

Inledning

RISE verksamhet omfattar den hållbara utvecklingen av allt från effektiva energisystem, industriella processer, produkter och tjänster till livsmedelsproduktion, transportsystem och resurseffektiva, smarta städer. Inom samtliga områden blir det i vår roll som innovationspartner allt viktigare att arbeta utmaningsdrivet utifrån ett systemperspektiv och med bioekonomi och cirkulär ekonomi som tvärvetenskapliga ansatser. Vi har i detta svar fokuserat på de delar av utredningen och de förslag som ligger närmast våra kompetensområden. Vi redovisar våra kommentarer på förslagen i den ordning de presenteras i utredningen.

Vi uppskattar att utredaren tagit ett större grepp om ämnet cirkulär ekonomi, än att bara redovisa de konkreta lagändringsförslag för ökad cirkularitet bland konsumentprodukter, som var utredningens främsta uppdrag.

Vi värdesätter också att utredningen visar på en god förståelse för begreppet cirkulär ekonomi och för vanliga resonemang bland forskare i ämnet. Del I innehåller en bra genomgång av ämnet cirkulär ekonomi, en bra internationell jämförelse och en beskrivning av dess plats i Sverige idag. Vissa av de jämförande perspektiven gentemot nationalekonomisk teori och praktik och var cirkulär ekonomi kan tänkas hamna i den svenska politiska sfären, med dess olika mål och strukturer av myndigheter och departement, har vi inte tidigare sett någonstans. De var mycket värdefulla.

Det är också rejält uppfriskande att utredningen inte fastnat i avfallsfrågan, utan fokuserat på så kallade snäva eller korta kretslopp (återbruk, reparation och dylikt). I denna bemärkelse har förslagen i denna utredning högre potential att främja idéerna bakom cirkulär ekonomi än exempelvis EUs handlingsplan från 2015 med samma nyckelord.

Som helhet tycker vi att utredningen lyckats väl i sina ambitioner att greppa ett stort område av den cirkulära ekonomin och att förslagen vi valt att ta ställning till är bra. Samtidigt vill vi belysa risken med att begreppet cirkulär ekonomi får ett egenvärde - det är en hållbar, koldioxidsnål och resurseffektiv ekonomi som är det eftersträvarsvärda, överordnat cirkulariteten.

Vi bidrar gärna!

RISE är en aktör som med sina 20 000 kunder och samarbetspartners, varav merparten är småföretag, och med ett statligt uppdrag att verka för ett konkurrenskraftigt näringsliv och en hållbar samhällsutveckling arbetar med omställningen till en cirkulär ekonomi. Förutom i direkta samarbeten med företag, kommuner och regioner och i näringslivets processer runt standardisering och certifiering verkar RISE också i sammanhang såsom:

- Samverkansråden för *Cirkulär och biobaserad ekonomi* respektive *Uppkopplad Industri*
- De strategiska innovationsprogrammen: *RE:Source*, *BioInnovation*, *Produktion2030*, *Drive Sweden*, *IoT Sverige*, *Smart Sustainable Cities* m.fl.
- Innovationsplattformar för hållbara och attraktiva städer (Stockholm, Göteborg, Malmö/Lund, Borås, Kiruna)
- Vinnväxt-initiativ såsom *Processum*, *Smart Textiles* och *Smart Housing*
- Mistraprogram såsom *Mistra Closing the Loop*, *Mistra Future Fashion* och *Mistra Urban Futures*

Notera att listan exemplifierar pågående aktiviteter och skall inte ses som komplett. Genom dessa fora och genom de testbäddar som vi driver möter vi många aspekter av hållbar utveckling och cirkulär ekonomi, och vi bidrar gärna med vår kompetens och våra nätverk i den föreslagna organisationen/funktionen för cirkulär ekonomi.

Del I Cirkulär ekonomi för hållbarhet och konkurrenskraft

Sammanfattning

Vi delar bedömningen att regeringen bör lyfta omställningen till en cirkulär ekonomi till en strategisk nivå, men att utredningen bör bearbeta förslaget kring organisationsform och roll ytterligare.

Förslag: Nationell samverkan och en delegation för cirkulär ekonomi (kap 9)

9.2 *Inrätta en delegation för cirkulär ekonomi*

Vi delar bedömningen att regeringen bör lyfta omställningen till cirkulär ekonomi till en strategisk nivå. Förslaget till en delegation är, som utredningen också understryker, inte ett färdigt förslag och det behöver bearbetas ytterligare. För att möta de långsiktiga behov som utredningen tilldelat den föreslagna funktionen bör den fortsatta bearbetningen analysera andra och icke tidsbegränsade organisationsformer samt relatera till styrkor och svagheter hos det tidigare miljöteknikrådet SWENTEC, som var en satsning med likheter med finska SITRA. Förutsättningarna och mandatet för att framgångsrikt adressera frågor som naturligt hamnar mellan departement, utifrån en position underordnat ett specifikt departement, behöver också belysas ytterligare.

9.2.1 *Delegationens roll*

Vi uppfattar att utredningen har identifierat två uppgifter för delegationen, dels att skänka sammanhang åt de aktiviteter och initiativ som pågår, dels att adressera systemsvagheter och sätta mål och strategier för Sverige genom att samordna berörda departement. Vi menar att det främst är den senare uppgiften som en delegation (eller den organisationsform som slutligen fastställs) för cirkulär ekonomi ska adressera. Avseende den förstnämnda har det under de senaste åren etablerats flera nya fora som driver innovation och ger kontext och riktning till aktiviteter och initiativ inom cirkulär ekonomi, och vi bedömer därför att dessa uppgifter redan hanteras. Som exempel kan nämnas att Vinnova är djupt involverade i samverkansgrupperna i regeringens samverkansprogram och de strategiska innovationsprogrammen och har därmed en god möjlighet att svara upp mot de förväntningar och behov som finns för att knyta ihop initiativ och aktiviteter. RISE har genom sitt deltagande i samtliga strategiska innovationsprogram goda möjligheter att komplettera Vinnova i detta arbete och bidrar gärna.

Del II Styrmedel för ökad nyttjandegrad och återanvändning av konsumentprodukter

Sammanfattning

Att utreda åtgärder som kan öka tillgänglighet till bilpooler anser vi är bra. Vi skulle dock gärna välkomna förslag som tar ett mer långsiktigt perspektiv när det gäller teknikutveckling av fordon. Vi anser också att utredningens kriterier och definitioner för vad som är en poolbil och hur den får användas kan leda till inlåsningseffekter som motverkar den önskade omställningen.

RISE välkomnar förslaget om hyberavdrag som en komponent i skatteväxlingen från arbete till material. Vi föreslår att hyberavdraget breddas till att gälla även organisationer så att även organisationer får incitament att förlänga livet på produkter genom att åstadkomma ”korta cykler”.

Det är bra att kommunerna får ett tydligare mandat att arbeta med avfallsförebyggande åtgärder och att osäkerheten om att dessa kan finansieras via renhållningsavgiften försvinner. Vi anser emellertid att förslagen bör kompletteras bland annat så att styrningen av avfallsmängderna inte försvåras och så att effekterna på sysselsättning, resursanvändning och miljöpåverkan kan följas upp och vägas mot kommunernas ökade insatser. Vi hade också gärna sett att utredningen ytterligare uppmärksammat kommunernas roll som systemaktör i innovationssystemet.

RISE ställer sig bakom förslagen för att stärka förtroendet och rättssäkerheten vid handel med begagnade produkter och delning av produkter, men menar att enbart uppförandekoder inte är tillräckliga för att hantera marknaden för begagnade produkter, utan att det också behövs tillhörande certifieringssystem.

Vår generella, övergripande bedömning är att det behövs långsiktiga och uthålliga satsningar på forskning och utveckling inom och mellan många discipliner (teknik, ekonomi, juridik, sociologi m m), satsningar som präglas av helhetssyn och systemtänkande, samt på kompetensutveckling för att göra näringslivet och övriga samhällets samtliga sektorer rustade för den nya, cirkulära ekonomin.

Öka tillgängligheten till bilpooler (kap 14)

Att utreda åtgärder som kan öka tillgänglighet till bilpooler anser vi är bra. Bilpooler och delning av resurser kan i princip vara ett viktigt element i ett mer resurseffektivt transportsystem. Vi skulle dock gärna sett ett förslag som tagit ett mer långsiktigt perspektiv när det gäller teknikutveckling av fordon, t ex utveckling av och genomslag för eldrivna bilar och autonoma fordon. Här kan mobilitetstjänster såsom bilpooler spela en avgörande roll genom att implementera ny klimatvänlig fordonsteknik på ett snabbare sätt än om fordon fortsätter att ägas av privata individer, detta eftersom fordonen i bilpooler byts ut oftare än hos privatpersoner och för att bilpoolsorganisationer samarbetar med leverantörer av t.ex. laddningsinfrastruktur när de upphandlar nya parkeringsplatser¹.

¹ Se Sarasini, S. och Langeland, O. 2017. Business model innovation for car sharing and sustainable urban mobility. The 8th International Sustainability Transitions Conference 18-21 June 2017, Gothenburg, Sweden.

14.1.3 *Nytan med bilpooler*

Analysen av effekterna och nytan fokuserar på två hållbarhetskriterier: Energi- och climateffekter samt Resurseffektivitet och ytanvändning. För den förra kategorin redovisar utredningen att det finns positiva effekter av bilpooler jämfört med privatbilägande, då resandet i kilometer minskar för deltagarna i en bilpool, enligt flera studier. Samtidigt anges under 14.1.1 att ökat kollektivtrafikåkande förväntas bli en effekt av fler bilpooler. Exakt hur detta hänger ihop redovisas dock inte, och vi skulle vilja problematisera bilden något genom att hävda att endast större tillgång till bilpooler i sig inte gör att resebeteende ändras. Att en typ av mobilitetstjänst genom endast en typ av åtgärd (ökad tillgänglighet) kan ersätta bilägande är inte troligt - det behövs andra komponenter (t.ex. intermodala mobilitetstjänster som löser "livspusslet", CO₂-skatter och trängselskatter, incitament osv) för att åstadkomma ändrade resebeteenden. Vi efterlyser generellt att tjänstefiering och multimodalitet belyses mer som del av lösningsförslagen för att en ökad tillgång till bilpooler ska ge önskvärda energi- och climateffekter.

Vad gäller ytanvändning så är det en korrekt – och okontroversiell - slutsats att behovet av yta (för trafik och parkering) minskar med färre bilar. För resurseffektiviteten i övrigt, i första hand de resurser som används för att producera själva bilen, ser vi dock att utredningens slutsats att *"Bilpooler gör att färre bilar används mer intensivt och färre bilar behöver produceras, vilket medför en effektivare användning av naturresurser"* måste nyanseras så att även minskat resande ingår i dess förutsättningar. Det är sant att det går åt mindre resurser att producera bilar om bilåkandet minskar. Men om samma resor görs i färre antal bilar (genom att bilarna utnyttjas bättre i t ex en bilpool) är detta inte ett minskat bilåkande, och under antagande att bilarna byts ut baserat på körsträcka går det åt samma mängd resurser eftersom bilen slits snabbare och behöver ersättas med en ny på kortare tid. För att slutsatsen ska gälla är det helt centralt att bilpooler lyckas åstadkomma minskat bilåkande och inte endast högre utnyttjandegrad av befintlig bilflotta, detta för att ökad resurseffektivitet ska uppnås.

14.3.2 *Kriterierna*

Vi anser att utredningens kriterier och definitioner för vad som är en poolbil och hur den får användas kan leda till inlåsnings effekter som motverkar den önskade omställningen. De nya tekniska möjligheter och affärsmodeller som digitaliseringen erbjuder måste här komma till användning. Att utredningen har valt att ställa peer-to-peer (P2P)²-tjänster utanför bilpoolsförslaget riskerar att bli innovationshämmande. Volvo Cars har t ex digitala nycklar som kan göra det möjligt att koppla in privatägda bilar i bilflottan Sunfleet. Samåkning – en annan typ av P2P-tjänst - ingår inte heller, trots att det kan öka resursutnyttjandet betydligt om många samåker. Vi föreslår att utredningen införlivar möjligheterna som P2P-tjänster i förslagen.

Inför skattereduktion för hyr-, begagnat- och reparationstjänster (kap 15)

RISE välkomnar förslaget om hyberavdrag som en komponent i skatteväxlingen från arbete till material. Frågorna kring beskattningsbaser bör drivas vidare av den föreslagna delegationen (eller den organisationsform som slutligen fastställs) för cirkulär ekonomi.

² Peer-to-peer bilpool innebär att privatpersoner hyr ut privatbilar till varandra. (SOU 2016:85 Smarta hållbara städer – en lösning för att nå klimatmål)

Utredningens uppdrag har varit att fokusera på konsumenter, vilket gör att hyberavdragets potential inom organisationer förbises. Organisationer, offentliga såväl som privata, kan också ha expertis att gå före och visa på goda exempel på ett bra sätt. Vi föreslår att hyberavdraget breddas till att gälla även organisationer så att även organisationer får incitament att förlänga livet på produkter genom att åstadkomma ”korta cykler” (se utredningens figur 3.2).

15.3.2 Huvudregel

Utredningen föreslår följande huvudregel för hyberavdraget: ”Hyberavdraget ska ha som syfte att främja tjänster som leder till ökad användning eller återanvändning av konsumentprodukter. *Tjänster och produkter som uppenbart inte uppfyller detta syfte*, även om övriga kriterier uppfylls, bör inte vara berättigade till skattereduktion.” Vad kan vara exempel på uppenbart inte uppfyller detta syfte? Detta skulle behöva förtydligas.

15.3.4 Tjänster som konsumenten föreslås kunna få skattereduktion för

Vi föreslår även att ordet ”återtillverkning” tas med, eventuellt i samband med ”rekonditionering”. Återtillverkning betyder att återställa en produkt till dess ursprungliga skick.³

15.3.5 Hur stor del av kostnaden berättigar till skattereduktion?

Vi tycker att det är bra att välja en schablonlösning för att beräkna arbetskostnadernas andel av priset – det förenklar förfarandet och ökar därmed genomslaget.

Stycket ”*Uthyrning av konsumentprodukter*”:

- Formuleringen ”Hyberavdraget syftar till en ökad användning av konsumentprodukter” bör ändras till ”Hyberavdraget syftar till ökad nyttjandegrad av konsumentprodukter”.
- För vissa uthyrda eller leasade produkter kan incitamenten för reparation och underhåll vara starkare hos producenter än hos konsumenter. I dessa fall bör undantag från ett-årsperioden för avdraget kunna medges. Undantag kan baseras på antingen produktkategorier eller serviceavtal som inkluderar väsentliga reparations- och uppgraderingsmoment.

Stycket ”*Reparationer av konsumentprodukter*”: Att inkludera vissa sorters material men inte andra i skattereduktionen för reparation är inte i linje med principerna för cirkulär ekonomi. I stället förordar vi full skatt på material vid reparation (uppgradering eller reparation spelar ingen roll), men fortsatt skattereduktion på arbete. Schablonen för arbetskostnadernas andel av priset är fortfarande en rimlig ansats.

15.4 Samspel med andra åtgärder och förändringar

Vi instämmer i slutsatsen att ökad reparation, delning och begagnatförsäljning kommer att få stor förändringskraft ur ett resursperspektiv först när också design och industriproduktion anpassas till cirkulära affärsmodeller. Vi hade välkomnat ett större fokus i utredningen på att

³ Remanufacturing “return a used product to at least its original performance with a warranty that is equivalent or better than that of the newly manufactured product” (British Standard, 2009)

också främja dessa delar och hoppas att den föreslagna organisationen/funktionen för cirkulär ekonomi kan driva dem.

15.6.7 *Konsekvenser för miljön*

Enheten ”ton” saknas i andra stycket.

Underlätta för hushållen att förebygga avfall (kap 16)

Det är bra att kommunerna får ett tydligare mandat att arbeta med avfallsförebyggande åtgärder och att osäkerheten om att dessa kan finansieras via renhållningsavgiften försvinner. Att förberedelse för återanvändning sedan en tid rymms inom begreppet återvinning inom nuvarande lagstiftning öppnar ju också upp för att finansiera denna typ av aktiviteter via renhållningsavgiften. Vi anser emellertid att förslagen bör kompletteras enligt följande:

- En alltför stor belastning på renhållningsavgifter bör undvikas, och taxorna bör konstrueras så att en stor, fast avgift inte försvårar styrningen av avfallsmängderna med hjälp av exempelvis en viktbaserad taxa baserad på en rörlig del motsvarande behandlingsavgiften av det vägda avfallet.
- Om förslagen införs bör de effekter (minskningar/ökningar) de ger på sysselsättning, resursanvändning och miljöpåverkan följas upp och vägas mot kommunernas ökade insatser och den därigenom ökade belastningen på hushållen via avfallsavgiften, detta så att avsedda och långsiktiga effekter uppnås.
- Om förslagen införs behövs det också en samordnande verksamhet som kan stödja kommunerna och andra aktörer med beräkningar och spridning av goda exempel. Då de avfallsförebyggande och återvinningsförberedande aktiviteterna föreslås rymmas inom avfallsavgiften bör Avfall Sverige tilldelas denna roll, detta under förutsättning att deras nuvarande kompetenser och resurser utvecklas vidare inom dessa områden.
- Stöd för avfallsförebyggande arbete till kommunerna bör kopplas till krav på att kommuner och lokala aktörer tar fram tydliga visioner för ett cirkulärt och hållbart samhälle på lokal nivå och tillför resurser för att dela risk och snabba på omställningen.

Förebygg avfall i statliga och kommunala verksamheter (kap 17)

Vi bedömer att det är i rollen som köpare av innovationer för avfallsminimering och -förebyggande som kommuner har sin kanske viktigaste roll genom att de som, ibland första, kund ger en direkt effekt på innovationssystemen och på marknaden. Men kommunerna påverkar också dynamiken i innovationssystemet genom att peka ut riktningen för forskning och framtid, skapa villkor för företagande och utveckling, ge legitimitet och stöd till cirkulära initiativ och motarbeta exploateringar som inte följer avfallshierarkin eller visionen om ett cirkulärt och hållbart samhälle. Vi hade gärna sett att utredningen ytterligare uppmärksammat både kommunernas roll som systemaktör och de indirekta effekterna av deras agerande.

Vi anser vidare att förslaget kunde ha inriktats mer på hur lagstiftaren kan styra kommunerna så att de också agerar för cirkularitet och innovation i sin roll som systemaktör

i innovationssystemet. Det skulle kunna ge mer vägledning för hur kommunerna kan agera för att skapa förutsättningar för innovation för cirkulära lösningar.

Stärk rätten att reklamera undermåliga produkter (kap 18)

Vi anser att utredningen bör förtydliga att tillgång till och rimliga kostnader för reservdelar är centrala aspekter för att få till stånd ökad reparation och längre livslängd. Idag är marginalerna för reservdelar ofta mycket höga och motverkar ofta reparation^{4,5}. Utöver stärkt reklamationsrätt anser vi att längre garantitider är önskvärda, eftersom marknaden då får incitament att erbjuda produkter med längre livslängd och som är lätta att reparera.

Stärk förtroendet och öka rättssäkerheten inom begagnathandeln och delning (kap 19)

RISE ställer sig bakom förslagen för att stärka förtroendet och rättssäkerheten vid handel med begagnade produkter och delning av produkter, men vill lämna följande synpunkter.

19.2.2 Certifiering och uppförandekoder kan stärka förtroendet för begagnathandeln

RISE menar att enbart uppförandekoder inte är tillräckliga för att hantera marknaden för begagnade produkter, utan att det också behövs tillhörande certifieringssystem. Sådana bör fungera bra för de flesta områden inom handel med begagnade produkter.⁶ För varje område inom begagnathandeln bör det emellertid utvärderas vilken typ av certifieringssystem som är lämpligt (personcertifiering, produktcertifiering och/eller certifiering av ledningssystem). RISE förordar att detta arbete sker på minst nordisk nivå (kopplar också till 19.2.4). Vi anser också att texten ”särskilt inom handel med begagnad elutrustning” bör tas bort – uppförandekoder och certifieringssystem kan vara minst lika viktiga inom andra områden, till exempel produktgrupper med hög förekomst av tungmetaller eller andra farliga kemiska ämnen och föreningar.

19.2.3 Vägledande information om när återanvändning bör undvikas

Det är välkommet att låta berörda myndigheter ge vägledande information som beskriver när återanvändning bör undvikas av miljö- eller säkerhetsskäl. RISE anser att också vägledning som beskriver inom vilka områden återanvändning är önskvärt ur resurs- och miljösynpunkt och hur detta ska ske bör tas fram.

Med vänlig hälsning

Pia Sandvik

Pia Sandvik

RISE Research Institutes of Sweden AB

⁴ Se <http://teknikensvarld.se/svenska-rovarpriser-och-tyska-lagpriser-pa-reservdelar-till-bilen-118338/>.

⁵ Mobiltelefonstillverkaren Fairphone är ett exempel på ett företag som har valt en annan reservdelspolicy. Där det kostar obetydligt mer att köpa lösa reservdelar jämfört med en redan färdigmonterad telefon. (<https://shop.fairphone.com/en/spare-parts>)

⁶ Inom ramen för ett projekt inom Vinnovas Utmaningsdriven Innovation ansöker RISE om att ta fram ett märkningssystem/certifiering för begagnathantering av möbler.