

Miljö- och energidepartementet
Kemikalieenheten
Annika Löfgren
103 33 Stockholm
m.registrator@regeringskansliet.se

Remissyttrande

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

Er ref: M2017/00779/Ke

Vårt diarienumr: R-887-2017

Svensk Handel, som är handelsföretagens intresseorganisation och företräder 11 000 små, medelstora och stora företag med nära 300 000 medarbetare, får med anledning av remissen anföra följande:

Allmänna synpunkter

Handeln vill bidra till att bygga en resurseffektiv och cirkulär ekonomi. Det gör vi genom att skapa hållbara, lönsamma och effektiva affärsmodeller för återbruk och återvinning. Avfall bör ses som en resurs där avfallshierarkin är utgångspunkten för vårt arbete.

Svensk Handel ser därför positivt på utredningen Cirkulär ekonomi och dess betänkande *Från värdekedja till värdecykel* (SOU 2017:22) och att man från regeringens sida arbetar aktivt med att lyfta omställningen till en cirkulär ekonomi till en strategisk nivå.

Utredningens uppdrag har varit att främja en ökad nyttjandegrad och ökad återanvändning av produkter för att därmed förebygga uppkomsten av avfall. Vi välkomnar utredningens övergripande inriktning att nå en mer resurseffektiv och cirkulär samhällsekonomi. Det ska vara enkelt att göra rätt för konsumenten, så att vi gemensamt kan förlänga livet på produkter och förebygga avfall.

För att vi ska nå högre i avfallshierarkin måste lagstiftaren möjliggöra för flera aktörer att vara med och bidra till den cirkulära ekonomin. Denna inriktning bör inte hämmas av vare sig kommunernas monopol, definitioner kring vad som anses vara hushållsavfall eller när avfall anses upphöra att vara avfall.

Mycket av det som idag klassas som avfall är potentiella resurser och råvaror som kan gå in i produktionen av nya varor. Därför behövs definitionen av hushållsavfall och vem som har rätten till resurserna (avfallet) snarast ses över.

Svensk Handel har valt att fokusera på de delar i utredningen som är viktiga för handeln; nationella styrmedel för produkter, förebyggande av avfall, stärkt reklamationsrätt samt förslaget om en delegation för cirkulär ekonomi.

Synpunkter på utredningens förslag

Kapitel 9 - Nationell samverkan och en delegation för cirkulär ekonomi

Svensk Handel stödjer förslaget och ser det som positivt att inrätta en nationell delegation för cirkulär ekonomi. Vi delar bedömningen att regeringen bör lyfta omställningen till cirkulär ekonomi till en strategisk nivå. För att en delegation ska lyckas med sitt uppdrag är det viktigt att mandat, roll och syfte är förankrat. Delegationen bör vidare ha en stark förankring så väl inom regering och myndigheter som ha förtroende hos alla olika berörda intressenter (näringsliv, samhälle och forskning/utveckling med flera) för att säkerställa att man arbetar utifrån ett brett spektrum av perspektiv.

Svensk Handel vill också lyfta behovet av att inkludera det globala perspektivet, då vi lever i en globaliserad och digitaliserad värld där varken varor eller tjänsters rörlighet styrs av nationsgränser.

Vi instämmer med Svenskt Näringsliv att det är av stort vikt att delegationen får en långsiktig finansiering redan från start.

Svensk Handel instämmer med utredaren att IVA – genom deras kontaktnät och erfarenhet av projektet ”Resurseffektiva affärsmodeller – stärkt konkurrenskraft” bör få en roll i att samla aktörerna inom näringsliv, akademin och politiken.

Kapitel 10 - Skatteväxling

Utredningen gör bedömningen att en ”bred skatteväxling för att stimulera en mer cirkulär ekonomi kan ge flera samhällsekonomiska fördelar och bör utgöra en väsentlig del av en eventuell större skattereform”.

Svensk Handel har i princip inget att invända mot en sådan ambition, så länge skatteväxlingen blir miljöstyrande och det blir mer lönsamt att arbeta. Utredningen lämnar inga författningsförslag. De förslag som utredningen skisserar väcker dock ett antal frågor. Utredningen analyserar tre tänkta utformningar av en bred miljöskatt.

De tre förslagen är: *höjd grundmoms från 25 till 30 procent, ny punktskatt i form av procentuellt påslag på varor utifrån försäljningspris, samt ny punktskatt i form av skatt per kilo vara.*

De två förstnämnda förslagen är snarlika till sin funktion vilket utredningen också själv konstaterar. Utredningen bedömer att förslag nummer två (ovan) ”preliminärt framstår som mest lovande”, därför är det i huvudsak detta förslag som Svensk Handel kommenterar.

Utredningen konstaterar dock att även detta förslag, om punktskatt på varor utifrån försäljningspris, är så lik en mervärdesskatt att utformningen skulle krocka med EU:s mervärdesskattedirektiv. Därmed torde det också under överskådlig tid vara omöjligt att genomföra. Utredningen konstaterar vidare att en sådan punktskatt inte går att ta in vid e-handel från andra länder. Detta skulle missgynna svenska e-handlare och samtidigt erodera basen för den nya skatten.

Svensk Handel instämmer i detta och redan av dessa skäl finns det anledning att se skeptiskt på värdet av att arbeta vidare med detta förslag. Men det finns även en annan invändning mot förslaget. Om syftet är att både uppnå en miljöstyrande effekt och med de nya intäkterna sänka skatten på arbete skulle den miljöstyrande effekten att bli mycket liten. Det följer av att moms, eller en snarlik generell punktskatt, i ekonomisk mening kan likställas med en skatt på arbete för konsumenternas vidkommande. Om den köpkraft som den nya punktskatten skulle dra in från konsumenterna går till att sänka skatten på arbete (någorlunda lika stor skattesänkning för alla individer kan förutsättas) skulle konsumenternas samlade köpkraft vara oförändrad. Eftersom konsumenternas preferenser gällande varukonsumtion samtidigt kan väntas vara oförändrade, och skatten slår lika på alla varor, skulle någon miljöstyrande effekt inte uppstå alls med en sådan växling. Utredningens beräkning om en sänkt konsumtion av konsumentvaror med 10 procent är därför inte korrekt; den beräkningen har inte tagit hänsyn till den lika stora sänkningen av skatten på arbete som utredningens förslag också syftar till. Beräkningen tar inte heller hänsyn till hushållens möjligheter att öka sin budget något för konsumtionsvaror. Möjligen skulle en viss relativ förskjutning ske till förmån för konsumtion av tjänster som inte belastas av den nya punktskatten. Det bör därför understrykas den skillnad som finns mellan

detta utredningsförslag med högst begränsad miljöstyrande effekt, och den miljöekonomiska teori som säger att styrande skatter och avgifter ska tas ut så nära källan som möjligt, och därmed belasta den direkta miljöstörande effekten som till exempel koldioxidutsläpp. Om en skatteväxling görs på detta sätt kan miljöstyrande effekter uppstå, i synnerhet om det finns alternativ till den miljöbelastande konsumtionen. Bred moms däremot, eller bred punktskatt på alla varor, har däremot inte denna effekt, särskilt inte om skatten på arbete sänks i motsvarande mån. Man byter inte livsmedel mot tjänster, och relativpriserna mellan cykel och bil ändras inte, för att ta två exempel.

Sammanfattningsvis delar Svensk Handel utredningens övergripande uppfattning att miljöstyrande skatter kan användas för att främja en mer cirkulär ekonomi på ett effektivt sätt under förutsättning att miljöskatterna tas ut nära källan och i förhållande till den miljöstörande effekten, och intäkterna från miljöskatterna går till att sänka skatten på arbete. Däremot avstyrker Svensk Handel utredningens förslag (bedömning) om att införa en ny punktskatt enligt resonemangen i avsnitt 10.4.2 av de skäl som anförts ovan.

Kapitel 15 - Hyberavdrag

Utredningen föreslår att en ny skattereduktion inrättas för konsumenter som haft utgifter för tjänster i samband med hyra, begagnatförsäljning eller reparation av konsumentprodukter. Den nya skattereduktionen liknar systemet med ROT och RUT och benämns Hyberavdrag (från HYra, BEgagnat och Reparation). Skattereduktion ska få göras med 50 procent av en schablonmässigt beräknad arbetskostnad som antas utgöra 70 procent av tjänstepriset. Hyberavdraget ger därmed en prissänkning på 35 procent av priset på hybertjänsterna.

Utredningen räknar med att detaljhandeln skulle minska sin försäljning med 2,6 miljarder kronor till följd av förslaget om hyberavdrag, vilket antas leda till att ca 1000 arbetstillfällen försvinner från detaljhandeln. Utredningen räknar samtidigt med att antalet sysselsatta med hybertjänster på sikt ökar med knappt 10.000 personer. Svensk Handel konstaterar att Utredningen inte har räknat med den minskning av antalet sysselsatta som skulle ske till följd av minskad varuproduktion i Sverige. Alla varor som skulle omfattas av hyberavdrag är inte importerade. Givet att utredningens antaganden i övrigt är korrekta så skulle nettoeffekten på antalet sysselsatta i Sverige bli betydligt lägre än knappt 9000 personer. Det följer av att det i allmänhet torde kräva mer sysselsättningstid för att tillverka en vara än för att reparera den eller sälja den vidare på kommission. Förslaget om hyberavdrag torde därför inte primärt vara intressant från

sysselsättningssynpunkt, även om vissa nya arbetstillfällen av enklare art skulle kunna uppstå samtidigt som tillverknings- och försäljningsjobb går förlorade. Förslaget förefaller också leda till förhållandevis mycket administrativa kostnader för företagen och Skatteverket. Kostnader som kanske hade kunnat bli lägre med en enklare modell.

Förslaget skulle dock kunna bidra till en mer cirkulär ekonomi genom att effektivt sänka priset på sådana tjänster som gör att en varas livslängd kan förlängas. Detta är något som Svensk Handel skulle välkomna. Redan i dag förekommer det inom delar av detaljhandeln tjänster som syftar till att förlänga varors livslängd, bland annat inom klädbranschen. Även delar av detaljhandeln skulle därför i högre utsträckning kunna erbjuda vissa hybertjänster om konsumenternas efterfrågan på dessa ökar och köpkraften stärks genom hyberavdraget. En annan sak är om just det i denna utredning skisserade hyberavdraget vore den bästa användningen av de 1,4 miljarder kronor som avdraget bedöms kosta i form av skattebortfall, eller om det kan finnas ett enklare sätt att använda motsvarande belopp i syfte att främja cirkulär ekonomi.

Svensk Handels uppfattning är att frågan om hyberavdraget, eller någon liknande modell som möjligen är enklare administrativt, kan förtjäna att utredas vidare. Nu föreliggande utredning fick inte presentera något författningsförslag, vilket också gör det svårt att närmare bedöma alla effekter för företag och handel.

Kapitel 16 - Underlätta för hushållen att förebygga avfall

Majoriteten av det avfall som uppkommer i Svensk Handels medlemmars verksamheter räknas som "hushållsavfall samt därmed jämförligt avfall" enligt nu gällande bestämmelser i miljöbalken (15 kap.2§). Avfallet lyder därmed under kommunens monopol - undantaget de avfall som råder under producentansvaret. Detta ställer till problem för företagen att själva samla in och sluta kretsloppen.

Svensk Handels medlemmar vill vara med och bidra till den cirkulära ekonomin genom att skapa nya affärsmodeller där avfall ses som en resurs. Tyvärr reflekterar eller uppmuntrar varken svensk eller europeisk avfallslagstiftning ett sådant synsätt i tillräcklig utsträckning. Många medlemmar upplever avfallsdefinitionen och avfallslagstiftningen som en utmaning och ett hinder. Att omdefiniera "använda" konsumentprodukter och material - såväl återanvändningsbara som återvinningsbara - från att ses som avfall till resurser skulle sända tydliga signaler till konsumenterna.

Återvinning måste inkluderas i diskussionen kring återbruk

Fokus i denna utredning ligger på återanvändning men Svensk Handel saknar ändå en diskussion kring återvinning kopplat till det som inte är återanvändningsbart. Idag samlar en majoritet av de större klädkedjorna in textilier i butik för såväl återbruk som återvinning. Det finns en risk om fokus endast ligger på återbruk, att konsumenten fortsätter att slänga stora mängder textilavfall i hushållssoporna då det är svårt för konsumenten att avgöra huruvida en produkt är återanvändningsbar eller återvinningsbar.

För att kunna följa avfallshierarkin, samt maximera utnyttjandet och värdet av resurser är det viktigt att insamling görs både för återanvändning och återvinning. Vad som är vad, avgörs sedan i sorteringsprocessen. Svensk Handel har fått information från ett större medlemsföretag att av de textilier som de samlar in är cirka 40% inte återanvändningsbara men däremot går det bra att materialåtervinna dessa textilier till en annan produkt eller till textilåtervinning.

Utredningens förslag

Utredning föreslår att kommunerna skall åläggas en skyldighet att informera hushållen om hur de kan förebygga avfall samt kommunen även skall ha skyldighet att underlätta insamling och sortering av återanvändbara produkter. Kostnaderna för dessa nya skyldigheter skall finansieras via renhållningstaxan.

Svensk Handel ställer sig frågande till om de föreslagna åtgärderna kommer att få den efterfrågade effekten. Informationskampanj utan ett incitament för den enskilde att agera i riktning mot att minska sitt avfall får nog inte den effekt som man skulle önska. Den höjda avfallstaxan kan få motsatt effekt dvs att hushållsavfall slängs på andra ställen än där kommunen önskar, för att slippa den ökade kostnaden för sophämtning.

Det är vår uppfattning att en informationskampanj för att minska hushållens avfall bör genomföras på nationell nivå och i samarbete med andra aktörer för att få genomslag. Exempelvis så bör näringslivet, såsom detaljister, engageras i informationskampanjer till konsumenter. Dessutom bör informationskampanjer kombineras med "belöning" för den som genererar avfall i mindre omfattning.

Vad gäller förslaget om att ålägga kommunerna en skyldighet att underlätta för hushållens insamling och sortering av produkter som inte är eller skall bli avfall anser vi att en sådan, från avfall separat, insamling av produkter inte kan genomföras utan att samarbeta med näringslivet. Förslaget bör utredas ytterligare innan beslut. Det är dock av stor vikt för en fungerande

cirkulär ekonomi att inte monopolisera insamlandet av återanvändbara produkter, material och resurser.

Kapitel 18 - Stärka rätten att reklamera undermåliga produkter

Utredningen föreslår att Sverige bör verka för regler som styr mot 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. Utredningen bedömer att ett stärkt konsumentskydd kan styra mot mer hållbar produktdesign.

Svensk Handel vill först understryka att regler som rör rättigheter att reklamera produkter ska vara på EU-nivå, svenska särkrav på detta område är ytterst olämpligt.

Vidare anser inte Svensk Handel att en omvänd bevisbörda per automatik kommer att leda till produkter av högre kvalitet och därmed mindre ”slit- och-släng-produkter”. För det första är vi inte av uppfattningen att marknaden i så stor utsträckning består av produkter av för dålig kvalitet. För det andra har de allra flesta företag inte någon avsättningskanal för begagnade, reparerade eller felaktiga varor. Svensk Handel är därför övertygade om att de produkter som företaget behöver ta tillbaka pga att denne inte har kunnat motbevisa presumptionen om ursprungligt fel kommer att kasseras. Detta kan inte ses som en vinst från ett hållbarhetsperspektiv, varken miljömässigt eller ekonomiskt.

Svensk Handel har berört frågan om omvänd bevisbörda - *för om ett fel är ursprungligt ska ligga på säljaren under hela reklamationstiden om två år* - i vårt remissyttrande över kommissionens förslag till ny regler för online-försäljning. Svensk Handel motsatte sig direktivets förslag då vi anser att det kommer medföra stora svårigheter för säljaren att bevisa att ett fel inte är ursprungligt. Svensk Handel ifrågasatte också Kommissionens motivering till att förlänga bevisbördan från sex månader till två år, där de som stöd för förändringen anger att endast en minoritet av företagen utnyttjar sin möjlighet att kräva att konsumenten bevisar att ett fel är ursprungligt vid reklamationer efter sex månader. Svensk Handel menar att detta snarare är ett bevis på att dagens system fungerar bra och att det saknas behov av att tiden för omvänd bevisbörda förlängs.

Enligt Svensk Handels erfarenheter är det svårt för säljaren att fullgöra sin bevisbörda och bryta presumptionen om ursprungligt fel, i synnerhet när det gäller mer komplexa produkter (tillämpningen av dagens 20a § i konsumentköplagen). I allt fler fall kommer det att bli nödvändigt att göra

en noggrann undersökning av produkten för att kunna avgöra om ett fel är ursprungligt. Detta kommer att medföra ökade kostnader. Risken är stor att många företag avstår från denna typ av undersökningskostnad och därigenom hålls ansvariga för fel som egentligen inte var ursprungliga.

I kombination med vad som sagts ovan samt att det saknas skyldighet för konsumenten att reklamera i tid liksom att inget nyttjandeavdrag får göras menar Svensk Handel att en utsträckning av den omvända bevisbördan till två år är att öppna upp för omotiverade reklamationer och överkompenserade konsumenter.

Som Svensk Handel uppfattar resonemanget ska ett större felansvar för säljaren leda till att produkterna som produceras och erbjuds konsumenterna utvecklas till att vara av bättre kvalitet. Svensk Handel menar att det resonemanget haltar. En tydlig trend är konsumentens allt starkare prismedvetenhet. Genom tillgången till jämförelsesajter, många e-handelssajter och internationella aktörer med konkurrenskraftiga priser har konsumenten stora möjligheter att välja vilka produkter och i vilken prisklass denne vill konsumera. Givet är att ett krav på mer hållbara produkter kommer att öka produktionskostnaden och därmed priset ut till konsument.

Svensk Handel menar att konsumenten i allmänhet inte är villig att betala högre priser. Detta framkommer tydligt genom att titta på den allt mer omfattande privatimporten av hemelektronik från Kina där många produkter kan ifrågasättas ur såväl ett kvalitets- som miljöperspektiv. Många gånger säljs produkterna billigare än vad svenska företag kan köpa in dem för, i synnerhet om man tar i beaktande kostnaderna för företagen att uppfylla de omfattande miljöcertifieringar och produktsäkerhetsstandarder som gäller inom EU. Det råder idag stor osäkerhet huruvida produkterna som privatimporteras uppfyller kraven på miljöcertifiering och produktsäkerhet, varför denna konkurrens tenderar att bli illojal. Att i denna situation lägga ett större ansvar på svenska företag att erbjuda dyrare produkter är att undergräva konkurrenskraften ytterligare. Det allra viktigaste är att det i konsumentregelverket finns en balans mellan näringsidkar- och konsumentintresset, där förlängd omvänd bevisbörda bara är en del.

Kapitel 19 - Stärka förtroendet och öka rättssäkerheten inom begagnathandel och delning

Svensk Handel ställer sig positiv till utredningens övergripande ambition att stärka förtroendet och rättssäkerheten gällande begagnathandeln. Begagnathandeln är en allt växande marknad och det är viktigt för handelsföretagen att veta vilka regler som gäller och hur de ska tolkas. Det är dock viktigt att ta i beaktande att de allra flesta produktregler som gäller i Sverige baseras på EU-lagstiftning samt att majoriteten av de konsumentprodukter som säljs på den svenska marknaden har sitt ursprung utanför Sverige. Eventuella åtgärdsförslag måste därför inkludera hela värdekedjan så att inte bara återförsäljarledet belastas med nya skyldigheter.

Svensk Handel anser att det krävs vidare utredning för att avgöra om det behövs någon ytterligare certifiering och/eller uppförandekod för begagnathandeln.

Svensk Handel ställer sig positivt till utredningens förslag gällande att låta berörda myndigheter ta fram vägledande information som beskriver när återanvändning bör undvikas av miljö- eller säkerhetsskäl.

Svensk Handel ställer sig också positivt till förslaget att låta berörda tillsynsmyndigheter gemensamt utreda och nå en samsyn om hur EU:s produktregler bör tolkas vid handel med begagnade produkter.

SVENSK HANDEL



Mats Hedenström
Näringspolitisk chef



Ann Christiansson