



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2025-03-06

Ärendenummer
NV-08351-24

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi (2024:67) (dnr Fi2024/01941)

Sammanfattning

Naturvårdsverket välkomnar utredningens betänkande och instämmer i många av de slutsatser och bedömningar som görs i betänkandet. Vi bedömer att det finns goda skäl att gå vidare med flera av de styrmedel som lyfts fram i betänkandet. Naturvårdsverket skulle särskilt vilja se en fördjupad analys av ekonomiska incitament för att styra mot en förändrad konsumtion och produktion, inklusive en skatt på plastråvara eller plast i vissa produkter. Vi skulle även gärna se en fördjupad analys av ekonomiska incitament för förändrad konsumtion och förlängd livslängd inom till exempel textilier och möbler.

Vi välkomnar ett tydligt myndighetsgemensamt ramverk för samhällsekonomisk styrmedelsanalys.

I viss utsträckning saknar Naturvårdsverket systemperspektivet i betänkandets överväganden. I flera fall bedömer vi att det skulle behövas större förändringar på systemnivå för att omställningen ska kunna ta fart, och särskilt sådana ändringar som främjar en mer resurssmart användning.

Vi instämmer i kommitténs bedömningar att det finns behov av en översyn av avfallsregelverket, att åtgärder som inriktas mot bristfällig utsortering är viktiga samt att det behövs ytterligare styrmedel och åtgärder för att minska förbränningen av avfall.

Naturvårdsverket ställer sig positivt till att det förtydligas vilket ansvar det offentliga har för att främja utvecklingen av materialåtervinningsindustrin och verksamheter som jobbar med återanvändning. Till viss del ser vi att det ingår i Naturvårdsverket befintliga uppdrag. Därtill bedömer vi att fler myndigheter behöver ha ett tydligare ansvar för att främja en cirkulär ekonomi.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Övergripande synpunkter

Naturvårdsverket välkomnar utredningens betänkande. Vi finner analysen välgjord och bedömer att många av de styrmedel som beskrivs i betänkandet har

potential att spela en viktig roll för att främja omställningen till en mer cirkulär ekonomi och att det därför finns goda skäl att utreda dem vidare.

Naturvårdsverket vill understryka behovet av att öka styrningen för en mer effektiv hantering av resurser i linje med visionen i Sveriges strategi för en cirkulär ekonomi. Ett par av kommitténs bedömningar bedömer Naturvårdsverket som särskilt betydelsefulla för att ställa om mot en mer cirkulär ekonomi, se längre ner i detta yttrande.

Naturvårdsverket konstaterar att flera av de bedömningar som görs i betänkandet är i linje med ställningstaganden som Naturvårdsverket gjort i tidigare regeringsuppdrag och yttranden, inklusive Fördjupad utvärdering av miljömålen 2023 och det avfallsförebyggande program som Naturvårdsverket publicerade i november 2024.¹

Naturvårdsverket instämmer i kommitténs slutsats att det är viktigt att Sverige är proaktivt i EU-arbetet då flera styrmedel kan förväntas ha större effekt om de införs på EU-nivå, och i vissa fall endast är möjliga att genomföra på EU-nivå. Vi delar till exempel bilden att kvotplikter är lämpliga att införa inom EU-lagstiftningen (se till exempel kapitel 8, 9 och 11 i betänkandet). Gemensamma EU-regler bidrar även till att skapa lika villkor för aktörerna, som ofta agerar på en europeisk marknad.²

Naturvårdsverket konstaterar att systemperspektivet i viss utsträckning saknas i betänkandets överväganden. I de flesta fall handlar utredningens bedömningar om justeringar av befintliga styrmedel och lagstiftningar inom miljöområdet. I många fall krävs därtill förändringar på systemnivå för att omställningen ska ta fart. Till exempel kan ökad cirkularitet genom ökad återvinning, inte minst av kritiska råmaterial, ha viss potential inom området batterier och fordon, men för att uppnå de svenska miljö- och klimatmålen behöver sådana insatser kompletteras med åtgärder som leder till ett mer transporteffektivt samhälle, med ett minskat behov av batterier och fordon. Vi konstaterar också att det generellt är mer klimat- och resurseffektivt att införa styrning som syftar till att främja hållbara konsumtionsmönster och ändrad användning av produkter, till exempel styrmedel som skapar incitament för att produkter designas för lång livslängd och reparerbarhet samt för att kunna återbrukas eller återvinnas med hög kvalitet. Sådana styrmedel bör därför prioriteras.

Naturvårdsverket konstaterar att utredningen varken i genomgången av eller förslagen till nya styrmedel verkar ha beaktat va-branschen och dess möjligheter att bidra till en cirkulär ekonomi. Vi ser att branschen är viktig att inkludera med avseende på cirkulation av vatten, näringsämnen, energi, resurseffektivisering och samarbeten via industriell symbios. Det vore därför önskvärt att inkludera branschen i den fortsatta beredningen.³

Kapitel 6 Ramverk för bedömning av styrmedel för en cirkulär ekonomi

Naturvårdsverket välkomnar ett tydligt myndighetsgemensamt ramverk för samhällsekonomisk styrmedelsanalys. Det är värdefullt att ett ramverk föreslås

¹ Fördjupad utvärdering av miljömålen 2023. Rapport 7088, Naturvårdsverket (2023) samt *Ett cirkulärt Sverige tänker efter – före! Nationellt avfallsförebyggande program för en cirkulär ekonomi 2024–2030*. Rapport 7170, Naturvårdsverket (2024).

² Se även Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget *Rätt plast på rätt plats*, Naturvårdsverket (2024), (ärendenr NV-09904-21).

³ Se *Återvinning och återanvändning av resurser från avlopp*. Rapport 7166, Naturvårdsverket (2024).

från Regeringskansliet i och med att det kan ge större tyngd till arbetet med att utveckla de samhällsekonomiska analyserna. Vi noterar också att det föreslagna ramverket i stort överensstämmer med den handledning i samhällsekonomisk analys och styrmedelsanalys som Naturvårdsverket tagit fram inom ramen för vår instruktion. Naturvårdsverket instämmer i stort i de föreslagna stegen i ramverket och har följande förslag till ytterligare förbättringar:

- Frågan om betydande klimat- eller miljöpåverkan borde enligt Naturvårdsverket komma först i ramverket/checklistan. Om inget naturvetenskapligt miljöproblem föreligger behöver inte heller marknadsmisslyckanden identifieras.
- Naturvårdsverket välkomnar att utredningen inkluderat policymisslyckande i ramverket, men definitionen och förklaringen av detta begrepp skulle behöva beskrivas tydligare. Det är önskvärt att tydligare skilja policymisslyckande från genomförandeunderskott såsom till exempel bristande tillsyn, det vill säga när styrmedlet är rätt men genomförandet brister.
- Naturvårdsverket ser en risk att frågan ”vilka styrmedel är *möjliga*” kan generera bruttolistor på alla möjliga styrmedel. Analysen bör i stället mynna ut i ett bästa styrmedel eller styrmedelsmix för att hantera identifierade marknadsmisslyckanden och sedan undersöka om det finns begränsningar för att införa det alternativet och, om så är fallet, gå vidare till det näst bästa alternativet och så vidare.

Kapitel 7 Prioriterade områden för vidare analys

Kommitténs bedömning avseende konsumtionen av animaliska produkter

Naturvårdsverket hade önskat att även livsmedelssektorn inkluderades i utredningen. På grund av den höga miljö- och klimatpåverkan som är förknippad med sektorn är livsmedel ett viktigt område inom cirkulär ekonomi. Minskat matsvinn och livsmedelsförluster kan även ha positiva effekter för andra samhällsmål som försörjningsfrågor och stärkt livsmedelsberedskap. Naturvårdsverket bedömer att det skulle behövas en omfattande analys för att tydliggöra vad som kan göras inom Sverige eller vad som bör ske i samarbete med andra länder. Naturvårdsverket konstaterar att det finns aktuell kunskap inom området som kan vara till hjälp för en sådan analys.⁴

7.4.2 Plast – en fråga för flera kapitel

Naturvårdsverket ser positivt på att förutsättningarna för en skatt på plastråvara respektive plast i vissa produkter blir föremål för en fördjupad analys.⁵ Vi bedömer att ekonomiska incitament för att styra mot en förändrad konsumtion och produktion är särskilt betydelsefulla för att ställa om mot en mer cirkulär ekonomi. Vi är positiva till att utreda möjligheten att inkludera plast i CBAM och utreder för närvarande konsekvenserna av detta i ett uppdrag från Regeringen.

Om förutsättningar och lämplighet för en skatt på plastråvara respektive plast i vissa produkter utreds vidare föreslår Naturvårdsverket att en sådan analys även

⁴ Se till exempel *Effekter av en klimatskatt på livsmedel*. Rapport 6965, Naturvårdsverket (2021) och *En miljömässigt hållbar livsmedelskonsumtion*. Rapport 7151, Naturvårdsverket (2024).

⁵ Naturvårdsverket har tidigare analyserat och bedömt behovet av prisjusteringar för fossil plast, se till exempel *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2023*, Rapport 7088, och redovisning av regeringsuppdraget *Rätt plast på rätt plast* Naturvårdsverket (2024), ärendenr NV-09904-21.

ser över förutsättningarna för att föra över till producenterna de kostnader som Sverige har kopplat till den så kallade egna-medelsavgiften för plastförpackningar som inte materialåtervinns. En sådan mekanism kan antas öka incitamenten för att sätta återvinningsbara förpackningar på marknaden. Liknande skatter har genomförts i Spanien och Storbritannien.⁶

Kapitel 9 Byggnader och fysisk infrastruktur

Naturvårdsverket delar många av slutsatserna i kapitlet, bland annat att styrmedel inom byggsektorn behöver adressera bristen på information om innehåll i produkter, att det behövs styrmedel för att skapa en efterfrågan på återanvända produkter inom sektorn samt att det behövs styrmedel för att ansvar ska tas för kostnader som uppstår i avfallshantering.

Naturvårdsverket instämmer i kommitténs bedömning att lämpliga styrmedel som skapar incitament för insamling, sortering, återanvändning och materialåtervinning av åtminstone byggplast bör undersökas närmare. Vi ser flera fördelar med om en sådan utredning skulle innefatta samtliga materialslag. En sådan utredning har Naturvårdsverket föreslagit i tidigare regeringsuppdrag.⁷ I betänkandet anges att en sådan analys särskilt bör belysa förutsättningarna för och lämpligheten av att åstadkomma detta genom ett producentansvar, som ålägger producenterna ett finansiellt ansvar, något som vi finner särskilt intressant.

Naturvårdsverket bedömer att gränsdragningen för historiskt avfall behöver utredas innan nya producentansvar för långlivade produkter, till exempel produkter inom byggsektorn, införs. Producentansvar som inte omfattar de byggprodukter som redan satts på marknaden innan bestämmelserna om producentansvar börjar tillämpas bedöms få mindre effekt. Samtidigt behöver de rättsliga förutsättningarna för att i ett sådant sammanhang ge bestämmelser retroaktiv verkan analyseras (se också EU-domstolens dom C-181/20).

Kapitel 10 Textilier och möbler

Naturvårdsverket ser positivt på en fördjupad analys av ekonomiska styrmedel som styr mot en förändrad konsumtion och produktion av textilier och som syftar till att förlänga livslängden på textilier och möbler.

Naturvårdsverket konstaterar att differentierade avgifter inom producentansvar kan bidra till att öka både utbud och efterfrågan av återvunnet material. Innan nya differentierade avgifter införs bedömer vi att både effekterna av existerande differentierade avgifter i producentansvaren och de styrande effekterna och övriga konsekvenser av nya differentierade avgifter bör analyseras. Differentieringen bedöms av Naturvårdsverket generellt få större effekt om den regleras lika på EU-nivå då mycket av produktionen sker utanför Sverige.

Kapitel 12 Avfall – incitament för en ökad materialåtervinning

12.3.1 Lämpligheten av nya eller reviderade styrmedel för att styra från förbränning mot en ökad materialåtervinning

Naturvårdsverket instämmer i att det finns ett behov av kompletterande styrmedel och åtgärder för att minska förbränningen av avfall, samt i kommitténs bedömning att det bör analyseras om ytterligare åtgärder kan

⁶ Se även redovisning av regeringsuppdraget *Rätt plast på rätt plats* (ärendenr NV-09904-21).

⁷ *ibid.*

komma att krävas utöver EU ETS för att nå minskade mängder avfall som går till förbränning.

Naturvårdsverket instämmer i kommitténs bedömningar att det finns behov av en översyn av avfallsregelverket och att bland annat åtgärder som inriktas mot bristfällig utsortering är viktiga. Naturvårdsverkets har lämnat förslag på området i Fördjupad utvärdering av miljömålen 2023, där vi föreslår en bred översyn och utveckling av hela avfallslagstiftningen i syfte att förebygga avfall, öka återanvändningen av produkter, minska avfallsmängderna och öka materialåtervinningen av avfallet. Vi har också lämnat ett antal förslag i tidigare regeringsuppdrag och yttranden.⁸

Vi delar även kommitténs slutsats om äganderätten till avfallet där kommittén särskilt pekar på vikten av långsiktiga och tydliga regler som underlättar för både kommunala och privata verksamheter att våga investera och satsa på ny teknik och utveckling.

Naturvårdsverket instämmer i att avfallsskatten bör ses över. Detta är i linje med Naturvårdsverkets tidigare ståndpunkter.⁹

Naturvårdsverket instämmer i kommitténs bedömning att avfall i vissa fall bör kunna lagras längre än tre år. Vi har lämnat sådana förslag i tidigare regeringsuppdrag.¹⁰

Naturvårdsverket delar bedömningen att tillsynen behöver stärkas och har lämnat en rad åtgärder och förslag inom området i redovisning av tidigare regeringsuppdrag.¹¹

12.3.2 Lämpligheten av styrmedel som främjar återvinningsindustrin

Naturvårdsverket instämmer i att forsknings- och utvecklingsstödet till materialåtervinning och återanvändning bör stärkas för att vara i paritet med stöd till framställning av jungfrulig råvara.¹² Vi bedömer att teknikutveckling är avgörande för att kunna åstadkomma en högkvalitativ materialåtervinning med små förluster och för att hantera sådana material som idag inte samlas in eller som sorteras ut och skickas till förbränning. Till exempel behövs bättre tekniker för att sortera och separera plast som innehåller särskilt farliga ämnen samt tekniker som i större skala kan avskilja särskilt farliga ämnen från plast för att fler fraktioner ska kunna materialåtervinnas.

Naturvårdsverket ställer sig positivt till att det tydliggörs vilket ansvar det offentliga har för att främja utvecklingen av materialåtervinningsindustrin och verksamheter som jobbar med återanvändning. Naturvårdsverket har enligt instruktionen i uppdrag att verka för en samhällsekonomiskt effektiv omställning

⁸ Se *Åtgärder för att öka materialåtervinningen av avfall*, redovisning av regeringsuppdrag (ärendenr NV-11029-22) samt *Naturvårdsverkets yttrande om promemorian Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi* (ärendenr NV-08397-24).

⁹ Se till exempel regeringsuppdragen *Hållbar utvinning och återvinning av metaller och mineral från sekundära resurser* (ärendenr NV-03617-21) samt *Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål* (ärendenr NV-01151-21).

¹⁰ Se *Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål* (ärendenr NV-01151-21).

¹¹ Se *Uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken* (ärendenr NV-05584-20).

¹² Detta har även lyfts bl.a. i regeringsuppdraget *Rätt plast på rätt plats* (NV-09904-21).

till en cirkulär ekonomi. En väl fungerande återanvändning och materialåtervinning är en viktig del i omställningen och det ingår därmed till viss del i Naturvårdsverkets nuvarande uppdrag att främja sådan verksamhet. Vi har även en främjande roll till exempel genom stöd till forskning och bidrag och genom vår roll som tillsynsvägläddande myndighet. Därtill bedömer vi att fler myndigheter behöver ha ett tydligare ansvar för att främja en cirkulär ekonomi.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Johan Kuylensstierna efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand samt handläggarna Elisabeth Österwall, Jakob Rindegren, Tomas Chicote, Åsa Stenmark och Sara Nilsson.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Johan Kuylensstierna

Marie Uhrwing

Kopia till:
viktor.berg@regeringskansliet.se
kn.remissvar@regeringskansliet.se