

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen, Enheten för
mervärdesskatt och punktskatter
Viktor Berg

Svar på remiss av betänkandet Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi (2024:67)

Bakgrund

Kommitténs uppdrag var att utreda inom vilka områden, såsom materialflöden, produktgrupper eller tjänster, och på vilka sätt ekonomiska styrmedel kan användas för att främja omställningen till en cirkulär ekonomi. Kommittén inriktade sig på områden med en betydande miljö- och klimatpåverkan, där styrmedel på ett betydande och samhällsekonomiskt effektivt sätt kan främja en sådan omställning.

Betänkandet konstaterar att utvecklingen av en cirkulär ekonomi många gånger försvåras bland annat av att negativa externaliteter inte är prissatta, av att det finns asymmetrisk information (t.ex. att säljaren har mer kunskap om en produkts kvalitet än köparen) samt av brist på information. Man konstaterar också att flera typer av styrmedel (inte bara ekonomiska) behövs för att hantera de olika marknads- och policymisslyckanden som idag förekommer i livscykeln för material och produkter, samt att alltmer av regleringar och styrmedel kommer från EU-nivån. Styrmedel för cirkulär ekonomi, inklusive de som lyfts fram i detta betänkande, är många gånger kompletterande vilket innebär att det är svårt eller rent av missvisande att visa på de övergripande effekterna av ett enskilt styrmedel. Konsekvenserna av kommitténs bedömningar behöver därför ses samlat med de nya eller reviderade EU-regelverken.

Sammanfattning förslag

RISE, Research Institutes of Sweden AB, har i många år forskat inom cirkulär ekonomi från ett flertal perspektiv och aspekter, däribland cirkulära affärer, policy för cirkularitet och specifika teman knutna till till exempel byggsektorn. RISE delar i detta remissvar med sig av ett antal reflektioner och förslag som är baserad på denna expertis och erfarenhet.

RISE delar synen på att en viktig grundorsak till att cirkulär ekonomi ännu inte skalar är det marknadsmisslyckande som innebär att negativa externaliteter inte är prissatta och att naturresurser är billiga i dagens ekonomi. Vi delar också synen på att ett flertal olika styrmedel - inte endast ekonomiska - kommer att krävas för att driva fram en mer cirkulär ekonomi, och att dessa behöver kombineras på både nationell nivå och EU-nivå.

RISE har granskat de delar av betänkandet som rör material och produkter i teknosfären, men inte de förslag som berör jord-, skogsbruk och livsmedel. Vi välkomnar stora delar av de föreslagna ändringarna och förslagen, men förslår ett utökat scope för utredning och analys.

RISE Research Institutes of Sweden AB

Postadress
Box 857
501 15 BORÅS

Besöksadress
Drottning Kristinas väg 61
114 28 Stockholm

Telefon / Telefax
010-516 50 00
033-13 55 02

Konfidentialitetsnivå
K2 - Intern
E-post / Internet
info@ri.se
www.ri.se

Org.nummer
556464-6874

Nedan följer listan på föreslagna styrmedel per de områden som kommittén fördjupat sig i. RISE ger sina kommentarer för varje område:

Tvärgående områden (kapitel 7)

- Analysera förutsättningarna för ekonomiska styrmedel, inkl. beskattning av såväl primär plastråvara som plast i produkter, särskilt i fråga om plastförpackningar
- Sverige bör verka för att plast inkluderas i CBAM.

RISE instämmer i förslaget att ekonomiska styrmedel, inkl. beskattning av plastråvara och plastprodukter, bör analyseras vidare. Förslaget att verka för att inkludera plast i CBAM är bra. Vi menar att samma logik – att verka för inkludering i CBAM samt utreda beskattning – bör tillämpas även för andra miljö- och klimatpåverkande material och produkter, såsom textilier, elektronik och engångsförpackningar generellt.

Vi anser vidare att utredningar om beskattningar bör göras på EU-nivå, så att globala värdekedjor och marknader och möjligheter till kompletterande instrument, såsom CBAM, kan utredas och bedömas parallellt. Även om beskattningsverktyg finns på nationell nivå - och inte på EU-nivå - så tror vi att gemensamma utredningar som beskriver konsekvenser för EU som helhet och för EU-länderna samlat, har en större möjlighet att få genomslag än enskilda länders beskattningsförslag.

Styrmedel för fordon och farkoster (kapitel 8)

- En översyn av existerande styrmedel och förslag på samhällsekonomiskt effektiva styrmedel för ökad fyllnadsgrad i frakt- och persontransporter på väg samt stärkta incitament för mindre fordon.
- Analysera producentansvar respektive statligt finansierade åtgärder för att skapa incitament för insamling och återvinning av uttjänta fritidsbåtar respektive arbetsmaskiner.
- Ta fram underlag kring prisprenie respektive kvotplikt för att öka efterfrågan på återvunna och återanvända material och komponenter i fordon.

RISE instämmer i lagda förslag, men vill komplettera med betydligt kraftigare och mer långtgående förslag på framför allt persontransportsidan. Här visar forskningen att det krävs betydligt större effektiviseringar än att själva fordonen använder sig av mer cirkulära material och komponenter.

Vi föreslår att frågan om ekonomiska styrmedel för personmobilitet, som gynnar resurseffektivitet och cirkularitet, analyseras vidare och utreds i ett större systemperspektiv som tar sig an både incitament för gående och cykel, priser och incitament för kollektivtrafik och bilpooler, samt befintliga styrmedel som gynnar egen bil, till exempel jobbreseavdraget.

Styrmedel för byggnader och fysisk infrastruktur (kapitel 9)

- Analysera producentansvar respektive statligt finansierade åtgärder för att skapa incitament för insamling, sortering och materialåtervinning av åtminstone byggplast.
- Analysera producentansvar respektive statligt finansierade åtgärder för att skapa incitament för insamling och återvinning av vindturbinblad.
- Översyn av hur regelverk skapar incitament för renoveringar som inte är samhällsekonomiskt motiverade och ineffektivt nyttjande av ytor.

RISE instämmer i lagda förslag, speciellt förslaget om att ta bort incitament för renoveringar som inte är samhällsekonomiskt motiverade och att se över incitament för effektivare nyttjande

av befintliga ytor. Forskningen visar att vi bygger allt större, medan många lokaler står tomma eller nyttjas lite. Detta gäller såväl boendeytor som kommersiella lokaler.

Den största potentialen till förändring på kort- och medellång sikt finns inom kontorsytor och andra kommersiella ytor där ändrade beteenden runt arbete och handel redan har stora konsekvenser i inkomstbortfall för fastighetsägare. Vi föreslår att frågan om ekonomiska och andra styrmedel för högre nyttjandegrad av befintliga ytor analyseras vidare och utreds, och att detta arbete inkluderar konsekvenser avseende strukturella förändringar för bygg- och anläggningssektorn, när alltmer arbete blir ROT-arbete i stället för nybyggnation.

För boytor föreslår vi att analysen av möjligheter att skapa ekonomiska incitament för flyttkedjor fördjupas. Vi i Sverige lever i snitt på 42 kvm per person, och i synnerhet för gruppen äldre (65+) så är bostadsytan per person betydligt större än så. Om det skapas ekonomiska incitament till att flytta till annan (mindre) bostad, så frigörs ytor som skulle kunna användas av de som har mer nytta av den. Även direkta ekonomiska incitament för att bo mindre bör utredas vidare.

Andra cirkulära områden där ekonomiska incitament bör utredas vidare är:

Möjligheten att bredda användningen av ROT-avdraget till hyresrätter, fabriksrenoveringar mm. för att gynna renovering, om- och tillbyggnad generellt. Men också möjligheten att ytterligare styra vad arbetet avser, till exempel ett krav på att byggdelars tekniska livslängd skall vara uppnådd, för att få ta del av avdraget. Incitament att vid ROT-avdrag använda återbrukade, eller produkter med återvunnet innehåll bör också utredas vidare.

Incitament att inte riva en byggnad. Till exempel att fastighetsägaren får betala en deposition vid rivning av en byggnad. Denna betalas tillbaka (i mer eller mindre grad) när man kan uppvisa att byggmaterial och produkter återvunnits eller återbrukats i stället för att ha gått till avfall.

Kortsiktigt ägande av fastighet. Vid kortsiktigt ägande finns inte incitamentet att skapa en långsiktigt hållbar byggnad av bra kvalitet. I dessa fall uppförs byggnaden och säljs vidare innan den är färdig, eller strax efter. Detta kan gälla både industribyggnader, kontor och bostadsrätter. Incitament för att skapa en långsiktighet i kvalitet, ägande och drift- och förvaltning bör utredas vidare.

Styrmedel för textilier och möbler (kapitel 10)

- Analysera förutsättningarna för ekonomiska styrmedel för nya textilprodukter, t.ex. i form av beskattning.
- Analysera styrmedel i form av bonus, t.ex. checkar, för reparation, återtillverkning, uthyrning m.m. av textilier och möbler.
- Analysera nationellt producentansvar för madrasser.
- Styrmedel som skapar incitament i avfallshanteringen för storskalig insamling, sortering och materialåtervinning.

RISE instämmer i förslagen ovan. Vår forskning visar att det lagda förslaget om medborgarcheckar för reparation och återtillverkning föredras av många företag framför ett utökat RUT/ROT-avdrag, då det senare innebär en större administrativ börda för enskilda – ofta små – näringsidkare i reparationsbranschen.

Vi anser att vidare analyser och utredningar om beskattningar av textilier och möbler (liksom för plast) bör göras på EU-nivå, så att globala värdekedjor och marknader och möjligheter till kompletterande instrument, såsom CBAM, kan utredas och bedömas parallellt. Även om

beskattningsverktyg finns på nationell nivå - och inte på EU-nivå - så tror vi att gemensamma utredningar som beskriver konsekvenser för EU som helhet och för EU-länderna samlat, har en större möjlighet att få genomslag än enskilda länders beskattningsförslag.

Styrmedel för elektrisk och elektronisk utrustning (kapitel 11)

- Analysera styrmedel i form av bonus, t.ex. checkar, för reparation, återtillverkning och uthyrning av elektrisk och elektronisk utrustning.
- Analysera producenters finansiering av FoU för återvinning av kritiska material som komplement till statligt finansierad FoU.

RISE instämmer i förslagen ovan. Vi vill också lägga till ett förslag om att analysera vidare möjligheten att beskatta nytillverkad elektrisk och elektronisk utrustning, på samma sätt som för plast och textilier och möbler. En sådan analys och utredning bör göras på EU-nivå, så att globala värdekedjor och marknader kan beaktas, liksom möjligheter till kompletterande instrument, såsom CBAM. Även om beskattningsverktyg finns på nationell nivå - och inte på EU-nivå - så tror vi att gemensamma utredningar som beskriver konsekvenser för EU som helhet och för EU-länderna samlat, har en större möjlighet att få genomslag än enskilda länders beskattningsförslag.

Avfall och incitament för ökad återvinning (kapitel 12)

- Analysera om generella åtgärder utöver EU ETS kan behövas för att minska avfallsförbränning samt ta fram för-slag på nya eller reviderade styrmedel om det är motiverat.
- Översyn av avfallslagstiftningen.
- Översyn av skatten på avfall samt regelverket för utvinning från sekundära resurser.
- Tydliggör det offentliga ansvaret för att främja industrin för materialåtervinning och återanvändning.
- Säkerställ att tillsynen på avfalls-området blir ändamålsenlig genom att det finns tillräckliga resurser.

RISE instämmer i förslagen ovan.

I tillägg till ovan vill RISE framföra att behovet av fortsatt ekonomiskt stöd till forskning och utveckling inom cirkulär ekonomi bör prioriteras. Den samhällsomställning som kommer att krävas när cirkulär ekonomi skalas upp och linjära strukturer utmanas och blir mindre konkurrenskraftiga kan inte överskattas. Vi ser ett behov av stark långsiktig missionsdriven statlig finansiering av den typ som Impact Innovation-programmen står för. Förutom den innovationskraft som en sådan finansiering kan driva direkt, så ger denna finansiering ett mycket viktigt budskap till industrin, näringslivet i övrigt och offentliga aktörer, om att Sveriges strategier och mål för cirkulär omställning står fast och kommer att drivas med konsekvens oberoende av politiska majoriteter. Detta ger, i sin tur, förutsättningar för att även privat och kommersiellt kapital ska söka sig till cirkulära projekt och verksamheter, vilket är nödvändigt för att omställningen till en cirkulär ekonomi ska kunna ske på bred front.

Med vänlig hälsning

RISE Research Institutes of Sweden AB
Division Samhällsbyggnad

I detta ärende har Ann-Charlotte Mellquist, Enhetschef Beslutsstöd för hållbarhet, Johan M Bergström, Expert Byggnadsfysik och hållbara byggnader, och Kristina Mjörnell, Marknadschef Bygg och fastighet, deltagit i handläggningen.