



Kommittédirektiv

Styrmedel för att förebygga uppkomst av
avfall i syfte att främja en cirkulär ekonomi

**Dir.
2016:3**

Beslut vid regeringssammanträde den 14 januari 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och föreslå styrmedel för att främja återanvändning av produkter och därmed förebygga uppkomsten av avfall. Det övergripande målet är att nå en mer resurseffektiv och cirkulär samhällsekonomi. Styrmedlen ska ge incitament till både producenter och konsumenter, samt till nya eller befintliga företag i mellanledet, i syfte att främja t.ex. handeln med begagnade produkter samt reparationer och uppgradering av produkter. Uppdraget ska i första hand inrikta sig på produkter avsedda för konsumentmarknaden som är särskilt intressanta ur ett resurs- och miljöperspektiv med hänsyn till generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

Utredaren ska

- kartlägga vilka hinder som finns i lagstiftning och andra regelverk, standarder och samhällsstrukturer mot att uppnå en ökad användning och återanvändning av produkter samt därmed förebyggande av avfall, och
- identifiera och föreslå hur befintliga styrmedel bör förändras samt vid behov föreslå nya kostnads-effektiva styrmedel för att främja återanvändning av produkter.

Utredaren ska lämna författningsförslag om förslagen kräver författningsändringar. Författningsförslag ska dock inte lämnas inom skatteområdet.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2017.

Bakgrund

Regeringen anser att det är viktigt att gå från en linjär ”slit- och slängkonsumtion” till en mer ”cirkulär ekonomi” som bygger på återanvändning och återvinning i giftfria och resurseffektiva kretslopp med låg miljö- och hälsopåverkan. Därmed minskar konsumtionens negativa miljöeffekter och vi skapar förutsättningar för en hållbar tillväxt.

Regeringens arbete på avfallsområdet styrs bl.a. av de miljö kvalitetsmål som riksdagen fastställt. Framförallt målet God bebyggd miljö med preciseringen ”–Avfallshanteringen är effektiv för samhället, enkel att använda för konsumenterna och att avfallet förebyggs samtidigt som resurserna i det avfall som uppstår tas till vara i så hög grad som möjligt samt att avfallets påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras” samt Generationsmålets strecksatser ”–Kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen”, ”–En god hushållning sker med naturresurserna” och ”–Konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt”.

Effektiva fungerande kretslopp med låg miljö- och hälsopåverkan måste därmed komma till stånd för att möta dessa mål. Miljönyttan av återvinning kan inte väga upp den miljöbelastning som uppstår vid produktion av nya produkter. Samhällets totala miljöpåverkan behöver begränsas genom en mer hållbar produktion och konsumtion. Vi behöver stimulera förändrade konsumtions- och produktionsbeteenden som gynnar marknader för återvunna miljöanpassade material och produkter.

Dagens samhällsekonomi är inte hållbar i längden. Resurser utnyttjas ineffektivt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, bl.a. eftersom skador på naturresurser och ekosystemtjänster sällan är internaliserade i marknadspriserna. Detta är en anledning till

att det t.ex. ofta är billigare att handla nya produkter än att reparera produkten och därmed återanvända och återvinna resurser.

Handel och globala värdekedjor bör också utnyttjas för att främja återanvändning av produkter och återvinning av material på den globala marknaden. Det är då viktigt att säkerställa att krav på miljöhänsyn och sociala förhållanden i hela värdekedjan uppfylls. När vi en samhällsekonomi som i högre grad utnyttjar återanvändning och återvinning kan vi också minska affärsrisker och politiska risker kopplade till kraftigt fluktuerande världsmarknadspriser på råvaror generellt och specifikt tillgången till s.k. kritiska mineral, däribland gruppen sällsynta jordartsmetaller.

De senaste åren har nya affärsmodeller vuxit fram som möter nya marknader med ökande efterfrågan på begagnade varor, reparationer/uppgradering av produkter och att hyra varor. Olika internetplattformar möjliggör också för människor att t.ex. samäga produkter eller hyra ut produkter när de inte används. Här finns nya, smarta och innovativa resurseffektiva marknader med potential till både tillväxt, sysselsättning och en miljövänlig samhällsekonomi. Miljövinster med återanvändning, reparationer och lång livslängd varierar dock mellan olika produkter och det är viktigt att finna den optimala livslängden ur ett totalt miljö- och resursperspektiv för respektive produkt. Det finns anledning att utveckla och främja metoder för att utreda var gränsen går mellan att reparera och uppgradera en produkt eller att i stället utveckla och tillverka en helt ny produkt.

Av direktiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv framgår den avfallshierarki som ska gälla som prioriteringsordning för lagstiftning och politik i EU:s medlemsstater i fråga om förebyggande och hantering av avfall. Hierarkin innebär att avfall i första hand ska förebyggas. För avfall som ändå uppkommer gäller att avfallet ska förberedas för återanvändning, materialåtervinnas, återvinnas på annat sätt eller bortskaffas, i nu nämnd prioriteringsordning. Avsteg från hierarkin kan göras för att utifrån ett livscykelperspektiv främja de alternativ som ger bäst resultat för miljön som helhet. Gemensamt för alla förebyggande åtgärder är att de ska vidtas

innan ett ämne, ett material eller en produkt blivit avfall. Åtgärderna ska därmed i första hand vidtas i råvaruutvinnings-, tillverknings- och användningsledet.

Utöver specifika styrmedel på avfallsområdet, t.ex. avfalls- lagstiftning, så påverkas möjligheterna till en ökad återanvändning och förebyggande av avfall av regler och strukturer i samhället på en rad andra områden. Produktsäkerhetsregler och garantier m.m. påverkar handeln med begagnade varor och möjligheter till återanvändning. Det finns anledning att kartlägga och identifiera regelverk och samhällsstrukturer som hindrar eller försvårar en ökad återanvändning och förebyggande av avfall.

I syfte att bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och den miljöpåverkan som hänger samman med att avfall uppstår ska EU:s medlemsländer arbeta med att förebygga avfall. Därför skulle medlemsstaterna upprätta avfallsförebyggande program under 2013. I Sverige ansvarar, enligt avfallsförordningen (2011:927), Naturvårdsverket för detta program. Därför tog verket fram rapporten ”Tillsammans vinner vi på ett giftfritt och resurseffektivt samhälle – Sveriges program för att förebygga avfall 2014–2017”. I rapporten lyfter Naturvårdsverket upp styrmedel för att stimulera bl.a. reparationer.

I betänkandet Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering (SOU 2012:56), bedömer utredaren att regeringen bör fortsätta sitt arbete med att på övergripande nivå uppmärksamma vikten av att producera varor som har en optimal livslängd ur ett totalt miljö- och resursperspektiv. Regeringen bör även se över möjligheterna att införa styrmedel för att kompensera kostnaden för underhåll eller reparation av en produkt i förhållande till inköp av en ny vara. Därtill bör regeringen se över om det är lämpligt att införa styrmedel för att stimulera marknader för leasing och andra liknande lösningar. Utredaren föreslår även att kommuner får ansvar för att ge kommuninvånarna information om förebyggande av avfall. Det föreslås också att kommunen ges möjlighet att förbereda avfall för återanvändning genom att sortera ut lämpligt avfall för vidare hantering.

Hållbar avfallshantering var ett sexårigt forskningsprogram som finansierades av Naturvårdsverket. Forskarna i programmet har tagit fram en lista med runt sextio styrmedel som kan bidra till att förbättra avfallshanteringen och förebygga avfall (rapporten Hållbar avfallshantering, Naturvårdsverket ISBN 978-91-620-6523-2).

Uppdraget

Regeringen anser att det finns behov av att utreda hur styrmedel kan skapa ytterligare incitament för att förebygga avfall och att vi därmed kan nå högre upp i avfallshierarkin. Det övergripande målet är att nå en mer resurseffektiv och cirkulär samhällsekonomi. Rätt utformade styrmedel har stor potential att på ett kostnadseffektivt sätt bidra till att de uppsatta målen på miljöområdet kan nås. Sådana styrmedel kan gynna miljöanpassade produkter och tjänsters introduktion på existerande eller nya marknader. Rätt utformade styrmedel kan därmed även främja innovation, tillväxt och sysselsättning.

Utredaren ska analysera och föreslå styrmedel för att främja återanvändning av produkter och därmed förebygga uppkomsten av avfall. Styrmedlen ska ge incitament till både producenter och konsumenter, samt till nya eller befintliga företag i mellanledet, i syfte att främja t.ex. handeln med begagnade produkter samt reparationer och uppgradering av produkter. Uppdraget ska i första hand inrikta sig på produkter avsedda för konsumentmarknaden som är särskilt intressanta ur ett resurs- och miljöperspektiv med hänsyn till generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

Utredaren ska

- kartlägga vilka hinder som finns i lagstiftning och andra regelverk, standarder och samhällsstrukturer mot att uppnå en ökad användning och återanvändning av produkter samt därmed förebyggande av avfall och
- identifiera och föreslå hur befintliga styrmedel bör förändras samt vid behov föreslå nya kostnads-

effektiva styrmedel för att främja återanvändning av produkter.

Utredaren ska lämna författningsförslag om förslagen kräver författningsändringar. Författningsförslag ska dock inte lämnas inom skatteområdet.

Utöver specifika styrmedel på avfallsområdet, t.ex. avfallslagstiftning, så påverkas möjligheterna till en ökad återanvändning och förebyggande av avfall av regler och strukturer i samhället på en rad andra områden. Produktsäkerhetsregler och garantier m.m. påverkar handel med begagnade varor och möjligheter till återanvändning. Det finns anledning att kartlägga och identifiera regelverk och samhällsstrukturer som hindrar eller försvårar en ökad återanvändning och förebyggande av avfall.

Utredaren bör även analysera och vidareutveckla förslagen i betänkandet Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering (SOU 2012:56) om kommunernas ansvar att informera om förebyggande av avfall samt på andra sätt främja förebyggande av avfall, t.ex. genom ökad återanvändning.

Utredaren ska ta till vara andra pågående arbeten om styrmedel på området, t.ex. Naturvårdsverket rapport ”Styr med sikte på miljömålen – Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljömålen 2015” (rapport 6666, oktober 2015), arbetet med EU 2020, EU:s paket om cirkulär ekonomi, OECD:s arbete med grön tillväxt, den globala processen med ett tioårigt ramverk av program för Hållbar konsumtion och produktion, m.fl. Erfarenheter från andra länder bör tas till vara.

En utgångspunkt för arbetet bör vara att reglerna ska vara enkla att tillämpa och kontrollera och inte medföra gräns-handelsproblem eller på annat sätt stå i strid med Sveriges internationella åtaganden. Utredaren ska även göra en bedömning av om förslagen kan komma i konflikt med konkurrenslagstiftningen och om de är förenliga med reglerna om statsstöd.

Utredaren ska utforma förslaget så att företagens administrativa kostnader kan hållas så låga som möjligt. Särskilt bör möjligheterna att utforma förslaget så att små företags admini-

strativa börda minimeras ses över. Utredaren ska redovisa sin samlade bedömning av förslagets förenlighet med EU-rätten.

Konsekvensbeskrivning

Utredaren ska beakta samhällsekonomiska och offentligfinansiella konsekvenser samt vilken styrande effekt förslaget kan ha vad gäller att minska miljöpåverkan. Utredaren ska bedöma om förslagen bidrar till att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

Utredaren ska beräkna vilka kostnader och intäkter förslagen medför för både existerande och nya företag. Vidare ska den samlade effekten på sysselsättningen beräknas. Utredaren ska även redovisa hur förslagen påverkar konkurrensförhållanden för företagen. Utredaren ska beräkna påverkan på statens inkomster och utgifter. Om utredarens förslag innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering anges.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren bör samråda med berörda myndigheter bl.a. Naturvårdsverket, Tillväxtverket, Vinnova, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Konsumentverket, Energimyndigheten, Statistiska centralbyrån, Kemikalieinspektionen och Boverket. Genomförandet ska även ske i dialog med andra relevanta utredningar samt berörda delar av näringslivet och andra berörda aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2017.

(Miljö- och energidepartementet)