



FRÅN VÄRDEKEDJA TILL VÄRDECYKEL

– så får Sverige en mer cirkulär ekonomi

Betänkande från
Utredningen cirkulär ekonomi



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:22

Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi

Betänkande av Utredningen cirkulär ekonomi

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:22

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.

Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Ordertelefon: 08-598 191 90

E-post: kundservice@wolterskluwer.se

Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Brandfamily

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24582-8

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljö- och energidepartementet

Regeringen beslutade den 14 januari 2016 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att utreda och föreslå styrmedel för att förebygga uppkomst av avfall i syfte att främja en cirkulär ekonomi (M 2016:01).

Regeringen förordnade Ola Alterå att vara särskild utredare från och med den 14 januari 2016.

Som experter att biträda utredaren förordnades från och med den 3 maj departementssekreteraren Annika Löfgren, Miljödepartementet, avdelningschefen Anita Aspegren, Energimyndigheten, den seniora rådgivaren Björn Stigson, Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, IVA, handläggaren Annica Carlsson, Naturvårdsverket, kanslirådet Tomas Gärdström, Näringsdepartementet, den fristående konsulten Per-Anders Enkvist, kanslirådet Marita Axelsson, Finansdepartementet och handläggaren Andreas Hagnell, Sveriges kommuner och landsting, SKL.

Som huvudsekreterare förordnades från och med den 1 april 2016 samhällsekonomen Jenny von Bahr och från och med den 15 april förordnades juristen Fredrik Sandström som sekreterare.

Stockholm i mars 2017

Ola Alterå

/Jenny von Bahr
Fredrik Sandström

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	29
1 Författningsförslag.....	41
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken	41
1.2 Förslag till lag om ändring i lag (1998:492) om biluthyrning.....	43
1.3 Förslag till lag om ändring i lag (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats m.m.	45
1.4 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordning (2011:927)	47
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordning (1997:907) om miljöledning i statliga myndigheter.....	48
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:780) om biluthyrning	50
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordning (2001:650) om vägtrafikregistret	53
1.8 Förslag till förordning om ändring i trafikförordning (1998:1276)	55
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordning (2001:651) om vägtrafikdefinitioner	58
1.10 Förslag till förordning om ändring i vägmärkesförordningen (2007:90).....	59

2	Utredningens uppdrag och arbete	63
2.1	Uppdraget	63
2.2	Utredningens arbete.....	64
DEL I Cirkulär ekonomi för hållbarhet och konkurrenskraft		67
3	Cirkulär ekonomi – en väg mot hållbarhet.....	69
3.1	Vår linjära ekonomi	69
3.2	Den nuvarande utvecklingen är inte hållbar	72
3.2.1	Det handlar inte bara om klimat och fossil energi.....	73
3.3	Förutsättningarna är klara – systemvillkor för hållbarhet.....	74
3.4	En cirkulär ekonomi.....	75
4	Cirkulär ekonomi – ekonomiska möjligheter	81
4.1	Effektivare resursanvändning	81
4.2	Stor samhällsekonomisk potential.....	82
4.3	Nya möjligheter – tekniska drivkrafter för en cirkulär ekonomi	85
4.3.1	Digitalisering	85
4.3.2	Förnybar energi.....	87
4.4	Omfattande verktygslåda för cirkulär ekonomi.....	88
4.5	Minskade affärsrisker och ökad försörjningstrygghet	89
4.5.1	Instabila råvarupriser och affärsrisker.....	89
4.5.2	Nationell försörjningstrygghet	90
4.6	Tillväxt och sysselsättning	91
4.7	Betydande hinder.....	92
4.7.1	Det räcker inte med bara ny teknik	94

5	Hur cirkulärt är Sverige?.....	95
5.1	Indikatorer för cirkularitet och resurseffektivitet	95
5.2	Indikatorer i Japan	98
5.3	Ekonomiska indikatorer	98
5.4	Avfall från konsumtion och produktion	100
6	Politisk bakgrund och närliggande begrepp	103
6.1	Politisk bakgrund.....	103
6.1.1	Kretsloppspropositionen och producentansvaret 1993	103
6.1.2	Miljömålspropositionen och resurseffektiviseringsutredningen 1998	104
6.1.3	Eco-Efficient Economy – Sveriges ordförandeskap i EU 2009	105
6.1.4	Miljömålspropositionen 2010	106
6.1.5	Strategiskt samverkansprogram för cirkulär och biobaserad ekonomi 2016	107
6.2	Begreppet cirkulär ekonomi.....	107
6.3	Närliggande begrepp.....	108
6.3.1	Resurseffektivitet	108
6.3.2	Ekoeffektiv ekonomi.....	108
6.3.3	Industriell symbios	109
6.3.4	Bioekonomi.....	109
7	Cirkulär ekonomi högt på den internationella dagordningen	111
7.1	Internationella organisationer	111
7.1.1	OECD	111
7.1.2	G7 och G20.....	112
7.1.3	FN	113
7.1.4	EU	114
7.1.5	Nordiska ministerrådet	115
7.2	Andra länder.....	116
7.2.1	Finland	116

7.2.2	Tyskland	116
7.2.3	Nederländerna	117
7.2.4	Japan.....	118
7.3	Kina	120
8	Mycket aktivitet i Sverige – men utan samlad strategi..	123
8.1	Politiska mål med koppling till cirkulär ekonomi	123
8.2	Sverige	123
8.2.1	Miljö kvalitetsmålen.....	123
8.2.2	Generationsmålet	125
8.2.3	Näringspolitiska prioriteringar och mål	126
8.2.4	Smart industri – en nyindustrialiseringsstrategi för Sverige.....	126
8.2.5	Energi- och klimatpolitiken	127
8.2.6	Den ekonomiska politiken	128
8.3	Agenda 2030 – FN:s globala mål för hållbar utveckling	128
8.4	Många initiativ och aktiviteter.....	133
8.5	Iakttagelser och kommentarer.....	134
9	Förslag: Nationell samverkan och en delegation för cirkulär ekonomi	137
9.1	En samverkan med flera syften.....	138
9.1.1	Stärk svensk konkurrenskraft	138
9.1.2	Öka Sveriges bidrag till global hållbarhet	139
9.1.3	Skapa sammanhang och driva innovation.....	140
9.2	Inrätta en delegation för cirkulär ekonomi.....	141
9.2.1	Delegationens roll	142
9.2.2	Varför en delegation?	144
9.2.3	Närliggande processer.....	144
9.2.4	Effektivare samspel mellan olika slags styrmedel	145
9.2.5	Exempel på konkreta aktiviteter för nationell samverkan	147

10	Skatteväxling – möjliga vägar framåt.....	151
10.1	Skatteväxling kan leda till ökad cirkularitet	151
10.2	Sänkt skatt på arbete.....	153
10.3	Grundprinciper för en gångbar skatt för ökad cirkularitet	154
10.4	Tänkbara utformningar av en bred miljöskatt	156
10.4.1	Höjd grundmoms	157
10.4.2	Punktskatt i form av ett procentuellt påslag på varor.....	159
10.4.3	Punktskatt i form av en skatt per kilo vara.....	160
10.4.4	Sammantagen bedömning	162
10.4.5	Reformering av EU:s mervärdesskattedirektiv....	162
10.5	Diskussion.....	163
 DEL II Styrmedel för ökad nyttjandegrad och återanvändning av konsumentprodukter..... 165		
11	Inledning och utgångspunkter.....	167
11.1	Inledning	167
11.2	Utgångspunkter	168
11.2.1	EU:s avfallshierarki	169
11.2.2	Generationsmålet.....	170
11.2.3	Berörda miljökvalitetsmål	171
11.2.4	FN:s Agenda 2030-mål	172
11.2.5	FN:s tioåriga ramverk av program för hållbar konsumtion och produktion.....	173
12	Nulägesbeskrivning och hinderanalys	175
12.1	Övergripande hinder.....	175
12.1.1	Prisrelationerna.....	176
12.1.2	Efterfrågan på begagnade varor	176
12.1.3	Reparationer och begagnathandel är tidskrävande	177
12.1.4	Regler anpassade för avfall och bristande förtroende håller tillbaka marknaden	177

12.1.5	Bristande genomslag för cirkulär design vid tillverkning av nya produkter	178
12.2	Nulägesbeskrivning och hinderanalys för reparationer	178
12.2.1	Ekonomiska hinder	179
12.2.2	Övriga hinder	182
12.3	Nulägesbeskrivning och hinderanalys för begagnat handel	183
12.3.1	Ekonomiska hinder	185
12.3.2	Juridiska hinder	185
12.3.3	Övriga hinder	188
12.4	Nulägesbeskrivning och hinderanalys för uthyrning och delning	189
12.4.1	Ekonomiska hinder	190
12.4.2	Juridiska hinder	191
12.4.3	Övriga hinder	191
12.5	Sammanfattning	192
13	Vägval	193
13.1.1	Urvalskriterium 1 och 2. Fokus på förebyggande åtgärder och på konsumentprodukter	193
13.1.2	Urvalskriterium 3. Angripa de viktigaste hindren	194
13.1.3	Urvalskriterium 4. Se över kommunernas roll och ansvar	195
13.1.4	Urvalskriterium 5. Konkreta förslag som kan beslutas av riksdag eller regering	195
13.1.5	Urvalskriterium 6. Förslag med bred verkan	196
13.1.6	Urvalskriterium 7. Ökad nyttjandegrad av bilar	196
13.1.7	Sammantagen bedömning	197
14	Öka tillgängligheten till bilpooler	199
14.1	Bakgrund	199
14.1.1	Inledning	199
14.1.2	Fasta och flytande bilpooler	200

14.1.3	Nyttan med bilpooler.....	201
14.2	Gällande rätt	204
14.2.1	Biluthyrning.....	204
14.2.2	Registrering av fordon.....	204
14.2.3	Trafikbestämmelser	205
14.2.4	Vägrafikdefinitioner.....	205
14.2.5	Avgift.....	205
14.2.6	Allmän platsmark	206
14.2.7	Tidigare försök i Sverige att öka tillgängligheten till bilpooler.....	206
14.3	Utredningens överväganden och förslag	207
14.3.1	Inför lagstadgade kriterier för allmänt tillgängliga bilpoolsfordon	207
14.3.2	Kriterierna	208
14.3.3	Fordon som uppfyller kriterierna ska kunna registreras hos Transportstyrelsen	212
14.3.4	Ge kommunen möjlighet att upplåta gatumark som bilpoolsparkering.....	214
14.3.5	Andra åtgärder för att öka tillgängligheten till bilpooler	218
14.4	Stödåtgärder för bilpooler i andra länder	219
14.5	Konsekvenser av förslaget	223
14.5.1	Förslagets syfte och berörda miljömål.....	223
14.5.2	Kopplingar till transportpolitiska mål och principer	224
14.5.3	Nollalternativet.....	227
14.5.4	Alternativt förslag	227
14.5.5	Berörda aktörer.....	228
14.5.6	Konsekvenser för företagen.....	229
14.5.7	Konsekvenser för allmänheten	232
14.5.8	Konsekvenser för kommunerna	233
14.5.9	Konsekvenser för kollektivtrafikhuvudmännen	233
14.5.10	Konsekvenser för Transportstyrelsen	234
14.5.11	Konsekvenser för miljön.....	234
14.5.12	Konsekvenser för brottsligheten	237

14.5.13	Konsekvenser för sysselsättningen och regionala effekter.....	237
14.5.14	Konsekvenser för jämställdhet och integration ..	237
14.5.15	EU-rätten.....	238
14.5.16	Det kommunala självstyret.....	238
14.5.17	Ikraftträdande och behov av särskilda informationsinsatser	239
15	Inför skattereduktion för hyr-, begagnat- och reparationstjänster	241
15.1	Inledning	242
15.2	Bakgrund och gällande rätt	242
15.3	Utredningens överväganden och förslag.....	243
15.3.1	Generellt om avdraget.....	244
15.3.2	Huvudregel.....	245
15.3.3	Produkter som omfattas av hyberavdraget.....	245
15.3.4	Tjänster som konsumenten föreslås kunna få skattereduktion för	246
15.3.5	Hur stor del av kostnaden berättigar till skattereduktion?.....	247
15.3.6	Av vem och var får arbetet utföras?	252
15.3.7	Utländska utförare	254
15.3.8	Möjlighet att kräva återbetalning av köparen.....	255
15.3.9	Åtgärder för att öka möjligheterna till kontroll	258
15.3.10	Minimerad administration	258
15.3.11	Sammanfattning av föreslagna kontroll- och förenklingsåtgärder	259
15.4	Samspel med andra åtgärder och förändringar	261
15.5	Lagtekniskt genomförande	261
15.6	Konsekvenser av ett hyberavdrag	262
15.6.1	Förslagets syfte och berörda miljömål.....	262
15.6.2	Nollalternativet	262
15.6.3	Alternativa styrmedel.....	263
15.6.4	Berörda aktörer	267

15.6.5	Konsekvenser för företagen och sysselsättningen	271
15.6.6	Konsekvenser för statsbudgeten	276
15.6.7	Konsekvenser för miljön	279
15.6.8	Konsekvenser för integrationen	280
15.6.9	Konsekvenser för jämställdheten	281
15.6.10	Konsekvenser för den regionala utvecklingen	282
15.6.11	Konsekvenser för hushållen	282
15.6.12	Konsekvenser för brottsligheten	283
15.6.13	EU-rätten	283
15.6.14	Konsekvenser för det kommunala självstyret	286
15.6.15	Ikraftträdande och behov av informationsinsatser	286
16	Underlätta för hushållen att förebygga avfall	287
16.1	Bakgrund och gällande rätt	287
16.2	Utredningens överväganden och förslag	291
16.2.1	Tydliggör kommunens roll	291
16.2.2	Undvik negativa effekter för konkurrens	295
16.2.3	Kommunens samarbete med privata aktörer	297
16.2.4	Kommunen bör fortsatt få förbereda hushållsavfall för återanvändning	299
16.3	Konsekvenser av förslaget	300
16.3.1	Förslagets syfte och berörda miljömål	300
16.3.2	Nollalternativet	300
16.3.3	Alternativt förslag	301
16.3.4	Berörda aktörer	302
16.3.5	Konsekvenser för kommunerna och avfallsbolagen	303
16.3.6	Konsekvenser för företag och ideella organisationer	305
16.3.7	Konsekvenser för konkurrensförhållandena	305
16.3.8	Konsekvenser för kommuninvånarna	306
16.3.9	Konsekvenser för miljön	306
16.3.10	Konsekvenser för sysselsättningen och regionala effekter	309
16.3.11	Konsekvenser för jämställdheten	309

16.3.12	Konsekvenser för integrationen.....	310
16.3.13	Konsekvenser för brottligheten	310
16.3.14	EU-rätten.....	310
16.3.15	Det kommunala självstyret.....	310
16.3.16	Ikraftträdande och behovet av särskilda informationsinsatser	311
17	Förebygg avfall i statliga och kommunala verksamheter.....	313
17.1	Bakgrund och gällande rätt	313
17.2	Utredningens överväganden och förslag.....	315
17.2.1	Tydliggör kommuner och myndigheters skyldighet att planera och följa upp avfallsförebyggande åtgärder.....	315
17.2.2	Överväg tidsbegränsat statligt stöd till kommuner	321
17.3	Konsekvenser av förslaget.....	322
17.3.1	Förslagets syfte och berörda miljömål.....	322
17.3.2	Nollalternativet	323
17.3.3	Alternativa förslag och scenarier.....	323
17.3.4	Berörda aktörer	325
17.3.5	Konsekvenser för kommunerna.....	325
17.3.6	Konsekvenser för myndigheterna	327
17.3.7	Konsekvenser för företagen	328
17.3.8	Konsekvenser för konkurrensförhållandena	330
17.3.9	Konsekvenser för miljön	330
17.3.10	Konsekvenser för brottligheten	332
17.3.11	Konsekvensen för sysselsättningen samt regionala effekter.....	332
17.3.12	Konsekvenser för jämställdheten	332
17.3.13	Konsekvenser för integrationen.....	332
17.3.14	EU-rätten.....	333
17.3.15	Det kommunala självstyret.....	333
17.3.16	Ikraftträdande.....	333
18	Stärk rätten att reklamera undermåliga produkter.....	335
18.1	Bakgrund och gällande rätt	335

18.2	Utredningens överväganden och förslag	337
19	Stärk förtroendet och öka rättssäkerheten inom begagnathandel och delning	341
19.1	Bakgrund	341
19.2	Utredningens bedömning.....	342
19.2.1	Konsumentverket roll vid handel mellan privatpersoner	343
19.2.2	Certifiering och uppförandekoder kan stärka förtroendet för begagnathandeln.....	344
19.2.3	Vägledande information om när återanvändning bör undvikas	348
19.2.4	Utred hur EU:s produktregler bör tolkas vid handel med begagnade produkter.....	349
20	Författningskommentar	353
20.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	353
20.2	Förslag till lag om ändring i lag (1998:492) om biluthyrning.....	355
20.3	Förslag till lag om ändring i lag (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats m.m.....	356
20.4	Förslag till förordning om ändring i avfallsförordning (2011:927)	357
20.5	Förslag till förordning om ändring i förordning (1997:907) om miljöledning i statliga myndigheter.....	357
20.6	Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:780) om biluthyrning	358
20.7	Förslag till förordning om ändring i förordning (2001:650) om vägtrafikregistret	360
20.8	Förslag till förordning om ändring i trafikförordning (1998:1276)	361

20.9	Förslag till förordning om ändring i förordning (2001:651) om vägtrafikdefinitioner	362
20.10	Förslag till förordning om ändring i vägmärkesförordningen (2007:90)	363

Bilaga

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:3.....	365
----------	------------------------------	-----

Sammanfattning

Utredningens huvuduppdrag har varit att analysera och föreslå styrmedel för att främja ökad nyttjandegrad och ökad återanvändning av produkter för att därmed förebygga uppkomsten av avfall. Styrmedlen ska ge incitament till både producenter och konsumenter att främja handeln med begagnade produkter samt stimulera reparationer och uppgradering av produkter. Uppdraget ska i första hand inrikta sig på produkter avsedda för konsumentmarknaden. Dessa förslag presenteras i del II i detta betänkande.

Regeringens övergripande syfte med utredningsuppdraget var att nå en mer resurseffektiv och cirkulär samhällsekonomi. Utredningen har därför valt att även beskriva vad cirkulär ekonomi innebär och hur Sverige mer kraftfullt kan styra i den riktningen. En bred nationell samverkan för cirkulär ekonomi skulle kunna bli en verksam strategi för både hållbarhet och svensk konkurrenskraft. Dessa delar återfinns i del I i betänkandet.

Del I: Cirkulär ekonomi för hållbarhet och konkurrenskraft

Hållbar ekonomi

Med industrisamhällets framväxt följde en lång period av stark ekonomisk utveckling. Den har präglats av en linjär ekonomi som förenklat bygger på att utvinna naturresurser, producera, konsumera och sedan bli kvitt avfallet. Ibland uttrycks detta som "take-make-dispose" eller "slit och släng".

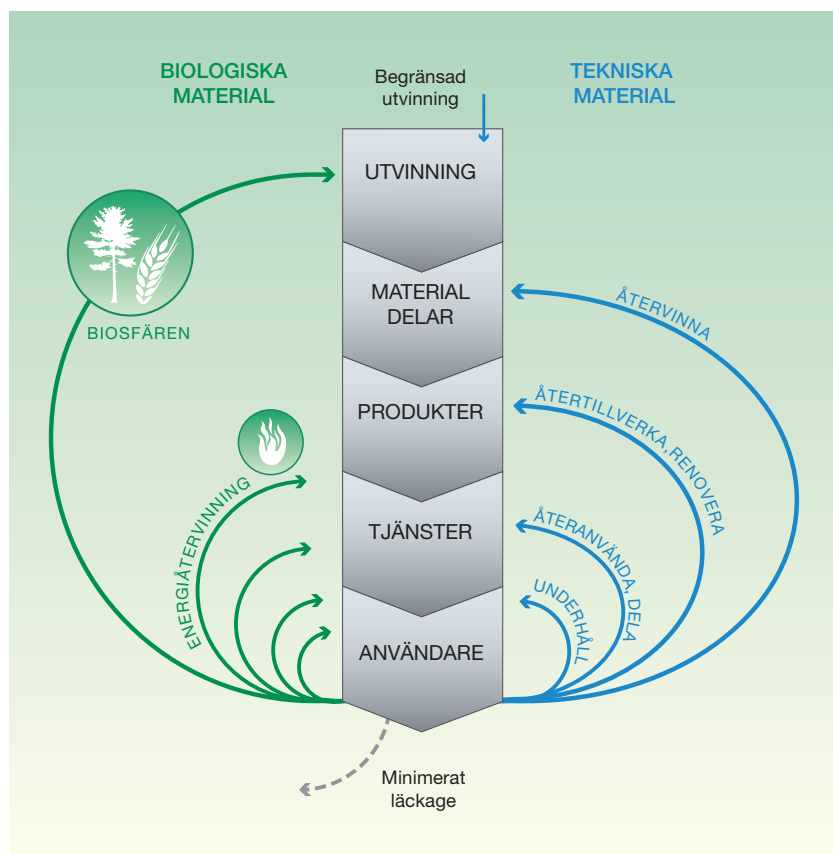
Denna ekonomiska framgång har samtidigt vållat växande kostnader som inte är synliga i ekonomin. Dessa så kallade negativa externa effekter kan inte längre betraktas som mindre bieffekter, utan har lett till att hela det globala samhället i dag lever nära gräns-

erna för jordens bärkraft. Den pågående klimatförändringen är det tydligaste exemplet på att den linjära ekonomin inte är hållbar. Men klimatet är bara en del av en större utmaning. Majoriteten av de negativa miljöeffekter vi ser beror på annan materialanvändning än den fossila energin.

Huvudproblemet med den linjära ekonomin är inte att begränsade råvaror "tar slut" utan att det material vi använder förr eller senare blandas och sprids, tappar sitt ekonomiska värde, blir svårt att nyttiggöra och i många fall slutar som miljögifter för människor och natur. De naturresurser som är tydligast hotade är jordens gröna produktion, de livsuppehållande system som är basen för alla de ekosystemtjänster som ett fungerande samhälle bygger på.

Cirkulär ekonomi kan ses som en metafor för en ekonomi som fungerar inom gränserna för jordens bärkraft. Det är en ekonomi där avfall i princip inte uppstår, utan resurser kan behållas i samhällets kretslopp eller på ett hållbart sätt återföras till naturen. Detta illustreras översiktligt i bilden nedan. I den cirkulära ekonomin blir det relevant att tala om *användare* snarare än konsumenter och *värdecykler* snarare än värdekedjor.

Figur 1 Resursflöden i en cirkulär ekonomi



Källa: Ellen MacArthur Foundation/Mc Kinsey.

Global konkurrenskraft

Till mitten av detta århundrade förväntas världens befolkning öka till omkring 10 miljarder människor och världsekonomin bli cirka tre gånger större än i dag. Redan till år 2030 förväntas ytterligare omkring 3 miljarder människor lämna fattigdom och räknas in i den globala medelklassen. Denna enorma konsumtionsökning kommer att sätta ännu högre tryck på naturresurser och ekosystem. Det är i denna värld som Sveriges näringsliv och Sverige som ett litet exportberoende land ska vara konkurrenskraftigt. De globala marknaderna kommer att efterfråga smarta, cirkulära lösningar.

Cirkulär ekonomi handlar om effektivare användning av naturresurser, vilket också möjliggör sänkta kostnader. Studier av potentialen för cirkulär ekonomi i Europa indikerar möjliga vinster för Europas medborgare jämförbara med de vinster som beräknades när planerna för den gemensamma europeiska marknaden formulerades på 1980-talet. Bland andra OECD beskriver hur den cirkulära ekonomin kan ge betydande vinster för såväl samhälls-ekonomi som näringsliv.

Den tekniska utvecklingen bidrar till starkt växande möjligheter för cirkulär ekonomi på 2000-talet. Det beror främst på två tekniska omvälvningar i vår tid.

Den första är digitaliseringen som påverkar hela samhällsutvecklingen och även ger helt nya möjligheter att följa, mäta och styra material i enskilda produkter eller materialcykler i samhället. Många tjänster kan avmaterialiseras eller virtualiseras, som skett med till exempel musik, böcker eller möten. Digitala plattformar för uthyrning av exempelvis bostäder och lokaler eller för delning av fordon gör att underutnyttjade tillgångar i ekonomin kan nyttiggöras.

Den andra revolutionen handlar om att förnybar energi, framför allt förnybar elproduktion, blir konkurrenskraftig utan subventioner på allt fler marknader i världen. Därmed kan den cirkulära ekonomin också drivas med cirkulär, förnybar energi.

För en cirkulär ekonomi är det centralt att farliga ämnen inte kommer in i kretsloppen. Giftfria material är en del av omställningen till en cirkulär ekonomi.

Det finns en stor verktygslåda för att redan i dag utveckla cirkulära affärsmodeller som i många fall har förutsättningar att vara mer konkurrenskraftiga än de traditionella. Men det finns samtidigt många hinder för omställningen mot en cirkulär ekonomi. Lagar och regelverk, institutioner, skatter och subventioner, vanor och tankemönster har formats under lång tid i den linjära ekonomin. Omställningen kommer också att ta lång tid, kräva stegvis omprövning och många fler förändringar än vad som ryms i denna begränsade utredning. Det innebär samtidigt en stor potential för innovation av framtidens hållbara affärsmodeller, företag och samhällen.

Cirkulär ekonomi högt på den globala dagordningen

EU-kommissionen presenterade i december 2015 ett paket med förslag till åtgärder för omställning till cirkulär ekonomi som diskuteras i parlamentet och EU:s medlemsländer. Nederländerna, Finland och Tyskland är exempel på EU-länder med en strategisk agenda för ökad cirkulär ekonomi och ökad resurseffektivitet.

Japan lyfte under devisen 3R (Reduce, Reuse, Recycle) detta tema i det dåvarande G8-samarbetet bland världens största ekonomier för mer än tio år sedan. Landet driver ett regionalt 3R-samarbete i Asien och vidareutvecklar nu sitt arbete både nationellt och internationellt.

Kinas nuvarande femårsplan har cirkulär ekonomi som ett huvudtema och den kinesiska regeringen beskriver detta som landets tillväxtmodell för att kunna fortsätta skapa ekonomiskt välstånd och samtidigt få kontroll på de påtagliga negativa miljöeffekterna.

OECD inkluderar omställningen till cirkulär ekonomi i de megatrender som påverkar vetenskap, teknik och innovation och startar nya studier för att beskriva sambandet mellan ekonomi och resursanvändning.

De ledande internationella exempel som utredningen kunnat ta del av och som tycks få allt starkare genomslag, har gemensamt att de drivs ur ett näringspolitiskt och ekonomiskt perspektiv lika mycket som ur ett miljöpolitiskt.

Sverige – tidigt och aktivt men inte ledande

Det pågår i dag många initiativ och samarbeten i Sverige med bäring på resurseffektivisering och cirkulär ekonomi. De involverar allt från stora industriföretag till ideella organisationer och inte minst en rad forsknings- och innovationsprogram. Det mesta av de grundläggande principerna formulerades politiskt redan i den så kallade kretsloppspropositionen 1993. Under det svenska ordförandeskapet i EU 2009 var begreppet Eco Efficient Economy – att skapa mer ekonomisk nytta med mindre användning av begränsade resurser och mindre negativ miljöpåverkan – ett bärande tema. Den nuvarande regeringen har identifierat en cirkulär och biobaserad ekonomi som ett av fem så kallade strategiska samverkansområden.

Men Sverige hör likväl inte till de länder som betraktas som ledande i utvecklingen av en cirkulär ekonomi. Det saknas tydligt uttalade ambitioner och mål och ett strategiskt sammanhang, vilket försvagar effekten av alla de enskilda aktiviteter som pågår.

Förslag: Tillsätt en tidsbegränsad delegation för cirkulär ekonomi

Utredningen bedömer att regeringen bör lyfta omställningen till cirkulär ekonomi till strategisk nivå i nära samverkan mellan stat, näringsliv, regioner, kommuner, forskning och civilsamhälle. Samverkan bör syfta till såväl stärkt svensk konkurrenskraft som global hållbarhet och utformas som en del av näringspolitiken och det svenska genomförandet av FN:s Agenda 2030.

Det kräver väl förankrade och ambitiösa mål, synligt ledarskap på högsta nivå och en samlad struktur för alla pågående och kommande initiativ.

För att initiera arbetet och driva samverkan bör en tidsbegränsad delegation för cirkulär ekonomi inrättas direkt under Näringsdepartementet med representation på högsta nivå från politik, näringsliv och andra aktörer.

Gemensamt bör formerna för den konkreta samverkan utarbetas. Delegationens uppdrag bör innefatta att:

- starta och driva den *process* som behövs för att få igång en bred och aktiv *nationell samverkan*, inklusive förslag till mål, prioriteringar och handlingsplan,
- vara *kontaktpunkt* mellan alla centrala aktörer: stat, näringsliv, akademi, den regionala och lokala nivån och det civila samhället.
- Hålla en *samlad bild* av, och *facilitera effektiv samverkan* mellan, alla initiativ på området. Framför allt kan delegationen stärka kopplingen mellan innovation och policyutveckling.
- Utgöra ett *kunskapscentrum* och svara för omvärldsbevakning vad gäller cirkulär ekonomi i Sverige.
- Bidra till diskussionen om en ändamålsenlig *långsiktig målstyrning* av Sveriges hållbarhetsarbete och hur det fortsatta arbetet för cirkulär ekonomi ska *organiseras* efter det att delegationen upphört.

Inriktningen bör vara att förenkla och förtydliga statens styrning, stärka främjarperspektivet i hållbarhetsomställningen och bättre förena miljö- och näringspolitik.

Produktdesign kommer att vara ett centralt område för att främja fler cirkulära affärsmodeller. Eftersom Sverige är en liten del av en global ekonomi och dessutom del av en gemensam europeisk marknad, behöver dock många skarpa regelförändringar drivas i EU eller internationellt, snarare än beslutas nationellt.

Bedömning: Skatteväxling för cirkulär ekonomi

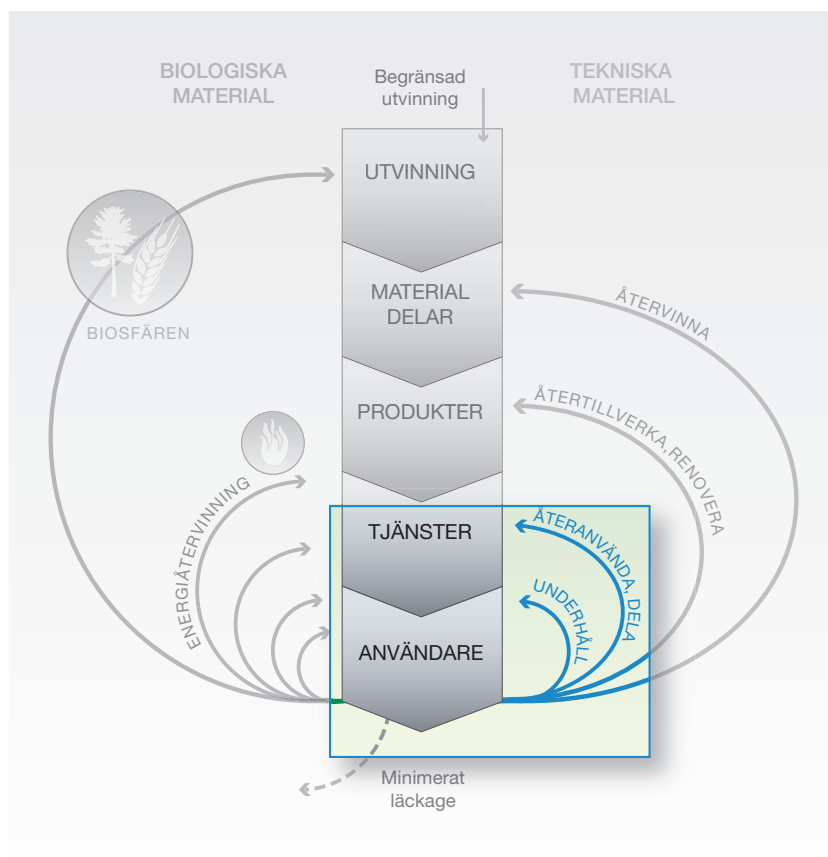
Det finns sedan länge ett brett politiskt stöd i Sverige för att öka inslaget av miljöskatter och avgifter till förmån för att sänka skatten på arbete. Trots det har den utvecklingen stagnerat och Sverige beräknas i dag ha en av de lägsta andelarna miljörelaterade skatter bland EU:s medlemsländer.

Utredningen diskuterar vad detta kan bero på och belyser möjliga vägar för en mer omfattande skatteväxling som kan ge utrymme för betydande skattesänkningar på arbete och därmed för ett ökat tjänsteinnehåll i konsumtionen.

Del II: Styrmedel för ökad nyttjandegrad och återanvändning av konsumentprodukter

Del II innehåller konkreta förslag om styrmedel för att öka användningen, eller nyttjandegraden, och återanvändningen av konsumentprodukter. Det handlar alltså om de ”inre cirklarna” i den cirkulära ekonomin, vilket illustreras i bilden nedan.

Figur 2 Ökad nyttjandegrad och återanvändning – del av en cirkulär ekonomi



Av 100 kronor av hushållens utlägg för inköp och reparationer av konsumentprodukter går bara 80 öre till reparationer. Utgifterna för hyra eller köp av begagnade konsumentprodukter är också mycket små. Dessa siffror beskriver snarare en slit-och-släng-ekonomi än en cirkulär ekonomi. För att ändra denna utveckling behövs nya och utvecklade styrmedel.

Utredningen har studerat vilka hinder det finns för att öka nyttjandegraden och återanvändningen av produkter. Det viktigaste hindret är prisrelationerna. Det är i många fall dyrare att reparera en vara än att köpa en likadan fast ny. Även att hyra och att få hjälp med att sälja vidare begagnade varor är relativt sett dyrt.

Andra exempel på hinder är att reparationer, hyra av produkter och begagnathandel är tidskrävande för konsumenten, att marknaderna för begagnade varor och reparationstjänster hålls tillbaka av regler anpassade för avfall samt bristande genomslag för cirkulär design vid tillverkning av nya produkter. Till detta kommer att efterfrågan är begränsad på grund av konsumenternas preferens för nya saker och modeller.

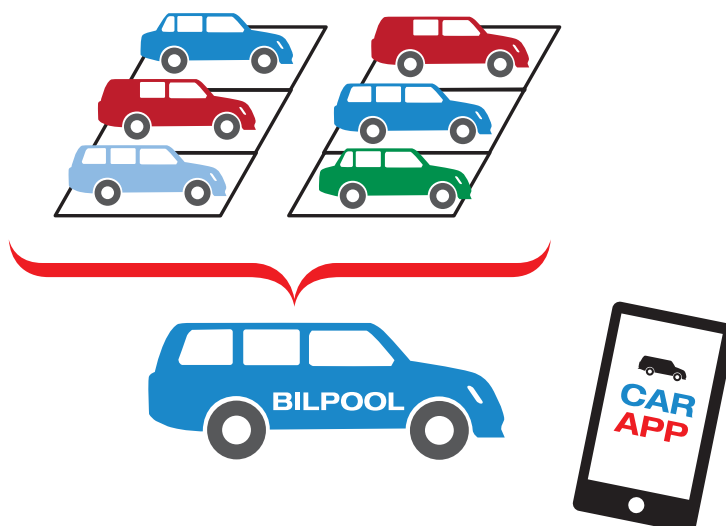
När utredningen har övervägt nya eller ändrade styrmedel för att möta dessa hinder har utredningen tillämpat urvalskriterier utifrån bland annat utredningens direktiv, andra pågående eller avslutade utredningar samt brett genomslag och konkret genomförbarhet för föreslagna åtgärder.

Utredningens konkreta förslag beskrivs nedan.

Förslag: Öka tillgängligheten till bilpooler

De flesta privatbilar står parkerade mer än 90 procent av tiden. Bilpooler är ett sätt att öka nyttjandegraden av bilar och på det sättet minska behovet av parkeringsplatser och nytillverkning av bilar. Många kommuner har en önskan att främja bilpooler men då det saknas en definition av vad en bilpool är och lagstöd för att gynna dessa, har kommunerna inte kunnat göra det.

För att öka tillgängligheten till bilpooler har utredningen tagit fram ett förslag på lagstadgade kriterier för vad som avses med allmänt tillgängliga bilpoolsfordon, vilka sedan kan användas som grund för statliga eller lokala främjandeåtgärder. Bilpooler ska ges möjlighet att ansöka hos Transportstyrelsen om att fordon som uppfyller kriterierna registreras som allmänt tillgängliga bilpoolsfordon i trafikregistret. Dessutom föreslås att kommuner ska ges möjlighet att avsätta gatumark som bilpoolsparkering, genom lokala trafikföreskrifter.

Figur 3 En bilpoolsbil ersätter sex bilar

Effekterna av förslaget väntas bli minskat behov av nyproduktion av bilar, minskat behov av parkeringsplatser samt lägre utsläpp från bilresor. Detta kommer att underlätta bostadsbyggande och samhällsplanering för hållbara städer. De administrativa kostnaderna bedöms som relativt begränsade.

Förslag: Inför ett hyberavdrag

De sedan tidigare införda reparationsavdragen inom rut- och rot samt sänkningen av momsen på vissa reparationer, har rönt stor internationell uppmärksamhet. Utredningen föreslår att nästa steg tas för att stimulera hushållen att reparera, hyra och sälja vidare konsumentprodukter: ett hyberavdrag (hyra-begagnat-reparation).

Förslaget går ut på att hushållen, likt vid rot- och rutavdragen, får en skattereduktion när de reparerar eller hyr konsumentprodukter eller köper tjänster för att sälja vidare begagnade produkter. Skattereduktionen föreslås uppgå till 50 procent av tjänsternas arbetskostnad. Denna skattereduktion minskar skattekillen för hushåll som köper hybertjänster.

Utredningen har valt en modell med låga administrativa kostnader genom användandet av en schablon vid beräkning av skattereduktionens storlek. För att motverka missbruk av skattereduktionen föreslår utredningen att Skatteverket ges utökade möjligheter att kontrollera att de tjänster som utförs verkligen är de som skattereduktionen avser.

Förslaget förväntas leda till i storleksordningen 10 000 nya arbetstillfällen, av vilka en betydande del förväntas gå till utrikesfödda personer och andra som i dag står lång ifrån arbetsmarknaden. Förslaget förväntas därför ge positiva effekter för både arbetsmarknad, integration och miljö.

Förslaget beräknas leda till att statens skatteintäkter blir 0–1,8 miljarder kronor lägre per år, bland annat beroende på hur många av de nya jobben som går till personer som annars vore arbetslösa.

Förslag: Underlätta för hushållen att förebygga avfall

Kommunen har en viktig roll i att minska mängden hushållsavfall. I miljöbalken stadgas att kommunens åtgärder för att förebygga avfall ska beskrivas i kommunens avfallsplan. Den kommunala skyldigheten att beskriva åtgärder för att förebygga avfall är emellertid inte länkad till någon uttrycklig skyldighet att förebygga hushållens avfall i kommunen.

Vi föreslår att kommunens avfallsförebyggande roll ska förtydligas. Ett tydligare utpekat ansvar kan skapa höjd ambitionsnivå och ett mer strategiskt arbete med dessa frågor. Kommuner bör ges skyldighet att dels informera kommuninvånarna om hur de kan vidta avfallsförebyggande åtgärder, dels vidta åtgärder för att underlätta för hushåll att minska mängden avfall, genom att möjliggöra för insamling av återanvändbara produkter. Slutligen föreslås kommunerna få en möjlighet att finansiera vissa åtgärder för att förebygga hushållsavfall med hjälp av renhållningsavgiften.

Kommunernas kostnader förväntas uppgå till mellan 75 till 150 miljoner kronor per år. Kommunerna kan välja att finansiera denna utgift med en höjd renhållningsavgift.

Förslag: Förebygga avfall i statliga och kommunala verksamheter

Kommuner och statliga myndigheter har ett särskilt ansvar att förebygga avfall i sin verksamhet, dels som förebild för privatpersoner och företag, dels som användare av skattemedel. I sin roll som upphandlare har den offentliga förvaltningen också möjlighet att styra marknaden mot giftfria, avfallssnåla och cirkulära produkter, tjänster och affärsmodeller. Hur långt man kommit i arbetet med att förebygga avfall i sina verksamheter varierar dock betydligt mellan olika kommuner och statliga myndigheter.

Utredningen föreslår att kommunens skyldighet att förebygga avfall i sin verksamhet tydliggörs, genom en precisering i reglerna som styr kommunens avfallsplan. Avfallsplanen ska innehålla uppgifter dels om förebyggande av avfall i den egna verksamheten, dels hur kommunen verkar för att förebygga avfall i kommunen.

Vidare föreslår utredningen att statliga myndigheter ges en skyldighet att förebygga avfall i sin verksamhet, inom ramen för myndighetens miljöledningssystem.

Utredningen anser att regeringen bör överväga att ge ett tidsbegränsat ekonomiskt stöd till kommuner för strategiskt arbete med att förebygga avfall i kommunens verksamheter samt ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att utveckla mått och kriterier för cirkulär upphandling.

Förslagen väntas leda till ökade kostnader för fler anställda i kommunerna till en kostnad på uppåt 200 miljoner kronor. Förslaget har en potential att minska myndigheternas och kommunernas kostnader med cirka 2 miljarder kronor per år, vilket bland annat väntas leda till minskade klimatutsläpp med 45 000 ton koldioxidekvivalenter årligen.

Förslag: Stärk rätten att reklamera undermåliga produkter

Sverige bör verka för regler som styr till 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. Först efter två år ska därmed bördan övergå till konsumenten att visa att felet fanns redan vid köptillfället. Utredningen bedömer att en sådan

ändring stärker konsumentskyddet och kan styra till mer hållbar produktdesign.

Utredningen föreslår att Sverige bör verka för att reglerna beslutas på EU-nivå. Om inte EU-förhandlingarna ger önskat resultat bör Sverige utnyttja möjligheten att nationellt gå längre än EU:s minimiregler.

Förslag: Stärk förtroendet och öka rättssäkerheten inom begagnathandel och delning

Regeringen bör verka för att stärka förtroendet och rättssäkerheten vid handel med begagnade produkter och delning av produkter. Exempel på åtgärder som regeringen bör överväga är att:

- se över Konsumentverkets uppdrag för handel mellan privatpersoner,
- utreda behovet av och, om behovet finns, utveckla certifierings-system eller uppförandekoder för begagnathandeln, särskilt inom handel med begagnad elutrustning,
- låta berörda myndigheter ta fram vägledning som beskriver när återanvändning typiskt sett bör undvikas av miljö- eller säkerhetsskäl, och
- låta berörda tillsynsmyndigheter gemensamt utreda hur EU:s produktsäkerhetsregler ska tolkas vid handel med begagnade produkter.

Förslagen som en helhet

Genomförs hela paketet av åtgärder bedöms förslagen förstärka varandra. Exempelvis får ett skatteavdrag för reparation, hyra, delning och begagnatförsäljning verklig systemförändrande kraft först när det kombineras med åtgärder för att stimulera produktdesign och cirkulära affärsmodeller.

Utredningens förslag ger effekter på bred front och skulle inte bara kraftigt förstärka det avfallsförebyggande arbetet, i linje med utredningens direktiv, utan också tydligt signalera att Sverige börjar styra mot en hållbar cirkulär ekonomi.

Summary

The main task of the Inquiry has been to analyse and propose policy instruments to promote increased utilization and re-use of products in order to prevent waste. The policy instruments must provide incentives to producers and consumers alike to promote trade in used products and stimulate their repair and upgrade. First and foremost, the Inquiry must focus on products intended for the consumer market. These proposals are presented in part II of this report.

The Government's overarching aim of appointing the Inquiry was to achieve a more resource-efficient and circular economy. The Inquiry has therefore chosen to describe what a circular economy involves and how Sweden can more forcefully steer in that direction. Broad national cooperation on a circular economy could become an effective strategy for both sustainability and Swedish competitiveness. These sections are contained in part I of the report.

Part I: Circular economy for sustainability and competitiveness

Sustainable economy

The rise of the industrial society was followed by a long period of strong economic growth. It has been characterised by a linear economy which, in simple terms, is based on extracting natural resources, producing, consuming and then getting rid of the waste. This is sometimes referred to as the 'take-make-dispose' economy.

At the same time, this economic success has caused growing costs that are not visible in the economy. These 'negative externalities' can no longer be considered as minor side effects, but rather have led to a situation today in which the entire global

society is living close to the limits of the planet's means. Ongoing climate change is the clearest example of the unsustainability of the linear economy. But the climate is only one part of a greater challenge. Most of the negative environmental externalities we observe are due to the use of materials other than fossil energy.

The main problem with the linear economy is not that limited raw materials run out, but rather that the materials we use, sooner or later, get mixed up and spread around, lose their economic value, become difficult to utilise and, in many cases, end up as environmental toxins that are harmful to people and nature. The natural resources that are most clearly threatened are the Earth's 'green output', the life-sustaining systems that are the basis of all the ecosystem services a functioning society builds upon.

A circular economy can be seen as a metaphor for an economy that operates within the Earth's means. It is an economy where waste, in principle, is not created, but rather resources can be retained in society's ecocycle or returned to nature in a sustainable way. This is illustrated in the graphic. (See Swedish summary.) In the circular economy, we talk about *users* rather than consumers and *value cycles* rather than value chains.

Global competitiveness

By the middle of this century, the global population is expected to increase to some 10 billion people and the global economy to be around three times larger than that of today. Already by 2030, approximately a further 3 billion people are expected to leave poverty and join the global middle class. This enormous increase in consumption will place even greater strain on natural resources and ecosystems. It is in this world that Swedish business and Sweden as a small export-dependent country must be competitive. The global markets will require smart, circular solutions.

A circular economy involves the more effective use of natural resources, which also enables reduced costs. Studies of the potential for a circular economy in Europe indicate possible gains for Europe's citizens that are comparable to the gains calculated when the plans for the European Single Market were formulated in the 1980s. The

OECD and others describe how the circular economy can provide significant gains both for the economy and the business sector.

Technological developments contribute to strong and growing opportunities for the circular economy in the 21st century. This is mainly due to two technological revolutions in recent times.

The first is digitalisation, which affects the entire development of society and provides entirely new opportunities to monitor, measure and control materials in individual products or material cycles in society. Many services can be rendered material-free or virtual, as has been done in the case of music, books or meetings. Digital platforms for the rental of homes or premises or for sharing vehicles enable underexploited assets in the economy to be utilised.

The other revolution concerns the fact that renewable energy, mainly renewable electricity production, is becoming competitive without subsidies in more and more markets around the world. Thus, the circular economy can also be driven by circular, renewable energy.

For a circular economy, it is vital that dangerous substances do not enter the ecocycle. Achieving toxin-free materials should therefore be part of the efforts to achieve a circular economy.

There is a large toolbox to develop circular business models today that in many cases have the chance of becoming more competitive than the traditional models. But at the same time there are many barriers to the transition to a circular economy. Laws and regulations, institutions, taxes and subsidies, habits and patterns of thinking have been formed over a long period of time in the linear economy. The transition is also going to take a long time and require regular review and many more changes than those contained in this limited Inquiry. At the same time, it involves great potential for innovation of future sustainable business models, businesses and societies.

Circular economy high on the global agenda

In 2015, the European Commission presented a package of proposed measures for transition to a circular economy that were discussed in the Parliament and EU Member States. The Netherlands, Finland and Germany are examples of EU countries that have a strategic

agenda for increased circular economy and increased resource efficiency.

More than ten years ago, Japan raised this theme with its 3R Initiative (reduce, re-use, recycle) in the then G8 cooperation among the world's largest economies. The country is pursuing regional 3R cooperation in Asia and is further developing its work nationally and internationally.

China's current five-year plan contains the circular economy as a main theme and the Chinese government describes it as the country's growth model for continuing to create economic prosperity while gaining control over the unmistakable negative environmental externalities.

The OECD includes the transition to a circular economy in the megatrends that affect science, technology and innovation, and is initiating new studies to describe the connection between the economy and the use of resources.

The common denominator in all of the leading international examples that the Inquiry has been able to study, and that are appearing to have an increasingly strong impact, is that they are being pursued as much from an industrial and economic policy perspective as from an environmental policy perspective.

Sweden – early and active, but not leading

Today, there are many initiatives and examples of cooperation in Sweden with a bearing on resource efficiency and the circular economy. They involve everything from major industrial companies to non-profit organisations and, not least, a number of research and innovation programmes. Most of the basic principles were politically formulated in the 'Government Bill on the ecocycle' in 1993. The underpinning theme of the Swedish Presidency of the EU in 2009 was the eco-efficient economy – creating more economic benefit with less resource use and fewer negative environmental externalities. The current Government has identified a circular bio-based economy as one of five 'strategic areas of co-operation'.

But despite this, Sweden is not considered to be one of the leading countries in the development of a circular economy. Clearly

stated ambitions and goals and a strategic context are lacking, which weakens the impact of all the ongoing individual activities.

Proposal: Appoint a time-limited delegation for the circular economy

The Inquiry proposes that the Government should raise the transition to a circular economy to strategic level in close collaboration between central government, the business sector, regions, municipalities, the research sector and civil society. The collaboration should aim to strengthen both Swedish competitiveness and global sustainability and be designed as a part of industrial policy and Sweden's implementation of the UN's 2030 Agenda.

This calls for broadly supported and ambitious objectives, visible leadership from the highest level and a common framework for ongoing and future initiatives.

To initiate the work and drive the collaboration, a time-limited delegation for the circular economy should be appointed that is directly responsible to the Ministry of Enterprise and Innovation containing high-level representation from the world of politics and business, as well as others actors. The forms of concrete collaboration should be developed jointly. The delegation's remit should include:

- initiating and running the process needed to launch a broad and active national cooperation, including proposals for objectives, priorities and action plans,
- being the contact point for all key stakeholders: government, industry, academia, regional and local level and civil society.
- maintaining an overview of, and facilitating effective collaboration between, all initiatives related to circular economy. In particular, the delegation can strengthen the link between innovation and policy development.
- providing a knowledge center for Sweden and being responsible for international intelligence,
- contributing to the discussion of an appropriate strategic management by objectives for Sweden's sustainability efforts

and how the continued work on circular economy should be organized after the delegation has completed its work.

The aim should be to simplify and clarify central government control, strengthen the promotion perspective in sustainability transition and more satisfactorily unite environmental and industrial policy.

Product design will be a central area for promoting more circular business models. Since Sweden is a small part of a global economy and also part of the European Single Market, many concrete regulatory changes must be pursued in the EU or internationally, rather than decided nationally.

Assessment: Tax shift for the circular economy

There has long been broad political support in Sweden for increasing the contribution of environmental taxes and fees in favour of reducing taxes on labour. Despite this, this development has stagnated and it is now estimated that Sweden has one of the lowest proportions of environmentally related taxes among EU Member States.

The Inquiry discusses the possible causes of this and highlights possible routes towards more comprehensive tax shifting that could provide scope for significant labour tax reductions and thus an increased service content in consumption.

Part II: Policy instruments for increased utilization and re-use of consumer products

Of every SEK 100 that households spend on consumer products and reparation of those products, only SEK 0,80 goes to repairs. Spendings on rental and purchase of second-hand consumer products are also very small. These figures portray a throw-away economy rather than a circular economy. New and advanced policy instruments are needed to change this trend.

The Inquiry has studied what obstacles exist to the increased utilization and re-use of products. The most important obstacle is price relations. It is often more expensive to have a product

repaired than to buy an identical, new one. Renting products and finding help to sell second-hand products is also relatively expensive.

Other examples of obstacles are that repairs, the renting of products and the trade in second-hand products are time-consuming for consumers, the markets for second-hand goods and repair services are held back by rules adapted to waste, and circular design has had little impact on the manufacture of new products. In addition, demand is limited due to consumers' preference for new things and models.

When considering new or amended policy instruments for addressing these obstacles, the Inquiry applied selection criteria on the basis of its terms of reference, other ongoing or completed inquiries, and the broad impact of and concrete feasibility of the proposed measures.

The Inquiry's concrete proposals are described below.

Proposal: Increase access to car pools

Most privately owned cars remain parked more than 90 per cent of the time. Car pools are a way of increasing the degree of car use and thus reducing the need for parking spaces and production of new cars. Many municipalities would like to promote car pools, but as there is no definition of what a car pool is and no legal basis for favouring them, municipalities have not been able to do so.

To increase access to car pools, the Inquiry has drawn up a proposal for statutory criteria for what is to be considered a publicly available car pool vehicle that can then be used as a basis for central government or local promotion measures. Car pools should be given the opportunity to apply to the Swedish Transport Agency for vehicles meeting the criteria to be registered as publicly available car pool vehicles in the Vehicle and Driving Licence Registry. In addition, the municipalities should be given the opportunity to reserve street space as car pool parking space, through local traffic regulations.

The effects of this proposal are expected to be a reduced need for new production of cars, a reduced need for parking space and lower emissions from car journeys. This will facilitate housing

construction and planning for sustainable cities. The administrative costs are expected to be relatively limited.

Proposal: Introduce tax deductions for rental goods, second-hand goods and repairs (hyber)

The tax deductions for repairs that were previously introduced within the system of tax deductions for household work (RUT) and for building repairs and maintenance (ROT), as well as reduced VAT for certain repairs, have attracted a great deal of attention internationally. The Inquiry proposes that the next step should be taken to encourage households to repair, rent and sell on consumer products: a 'hyber' deduction.

Under the proposal, households would receive a tax reduction (as with the ROT and RUT deductions) when they repair or rent consumer products or buy services to sell second-hand products. We propose that the tax reduction amount to 50 per cent of the labour cost of these services. This tax reduction would reduce the tax wedge for households that buy 'hyber' services.

The Inquiry has chosen a model with low administrative costs thanks to the use of a standard rate when calculating the size of the tax reduction. To combat abuse of the tax reduction, the Inquiry proposes that the Swedish Tax Agency be given greater possibilities for checking that the services carried out really are those intended for the tax reduction.

The proposal, known as the 'hyber deduction', is expected to result in some 10 000 new jobs, of which a considerable proportion would be expected to go to people born abroad. The proposal would therefore have positive effects for the labour market, integration and the environment.

The proposal would result in central government tax revenue being approximately SEK 0-1.8 billion lower per year, partly depending on what proportion of new jobs that goes to people that are currently unemployed.

Proposal: Make it easier for households to avoid waste

Municipalities have an important role to play in reducing levels of household waste. The Swedish Environmental Code states that the municipality's measures for preventing waste should be described in the municipality's waste plan. However, the obligation on the part of the municipality to describe measures to prevent waste is not linked to any explicit obligation to prevent household waste in the municipality.

We propose that the role of the municipality in preventing waste be made clearer. Clearer responsibility could create a higher level of ambition and lead to more strategic work on these issues. Municipalities should be given the obligation to inform inhabitants about how they can take measures to prevent waste, and to take measures themselves to make it easier for households to reduce their waste by enabling the collection of recyclable products. Finally, we propose that the municipalities be given the possibility of financing certain measures to prevent household waste with the help of refuse collection fees.

The costs for the municipalities are expected to amount to between SEK 75 million and SEK 150 million per year. The municipalities can opt to finance this expense through an increase in the refuse collection fee.

Proposal: Prevent waste in central government and municipal activities

Municipalities and government agencies have a particular responsibility for preventing waste in their activities – to set an example to private individuals and companies, and as users of tax revenues. In its role as procurer, public administration also has the opportunity to steer markets towards toxin-free, low-waste and circular products, services and business models. However, the progress made in terms of efforts to prevent waste in their activities varies considerably between municipalities and government agencies.

The Inquiry proposes that the municipalities' obligation to prevent waste in their activities be made clearer by making the rules that govern municipalities' waste plans more precise. The waste plan should contain information about waste prevention in the

municipality's own activities and about how the municipality is working to reducing the levels of household waste.

Moreover, the Inquiry proposes that government agencies be given an obligation to prevent waste in their activities, within the framework of their environmental management system.

The Inquiry believes that the Government should consider giving temporary financial support to municipalities for strategic work to prevent waste in the municipalities' activities, and instructing the National Agency for Public Procurement to develop measures and criteria for circular procurement.

The proposals are expected to result in increased costs for more employees in the municipalities in the region of up to SEK 200 million. The proposals have the potential to reduce the government agencies and municipalities' purchases and costs by approximately SEK 2 billion per year, which is expected to result in a reduction in climate emissions of 45 000 tonnes of carbon dioxide equivalent per year.

Proposal: Strengthen the right to complain about substandard products

Sweden should work towards rules that govern more sustainable product design. As part of this, the Government should work to move the burden of proof in consumer law by extending the period in which the seller has to prove that no defect existed at the time of delivery, from the current six months to two years. Not until two years have passed, therefore, should the burden move to the consumer to show that the flaw was present at the time of delivery. The Inquiry considers that such an amendment would strengthen consumer protection and could steer product design in a more sustainable direction.

The Inquiry proposes that Sweden should work towards the rules being determined at EU level. If EU negotiations do not produce the desired results, Sweden should make use of the possibility of going further with national regulations than the EU's minimum rules.

Proposal: Strengthen confidence and increase legal rights within second-hand trade and sharing

The Government should work to strengthen confidence and legal rights in the trade of second-hand products and the sharing of products. Examples of measures the Government should consider include:

- reviewing the Swedish Consumer Agency's remit concerning trade between private individuals;
- investigating the need for certification systems or codes of conduct for second-hand trade, particularly in the area of second-hand electronic goods, and, if such a need exists, developing these systems or codes of conduct;
- instructing relevant agencies to produce guidance documents describing when re-use should generally be avoided for environmental or security reasons; and
- instructing relevant supervisory authorities to together look into how the EU's product safety regulations should be interpreted with regard to trade in second-hand products.

The proposals as a whole

If the whole package of measures is implemented, we consider that the proposals will reinforce each other. For example, the tax deduction for repairs, renting, sharing and second-hand sales will only really have the impact of changing the system when combined with measures to stimulate product design and circular business models.

The Inquiry's proposals would have an impact across the board and would not only strongly enhance waste prevention work, in line with the inquiry's remit; they would also send out the clear signal that Sweden is starting to steer towards a sustainable circular economy.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken
dels att det i balken införs en ny paragraf 15 kap. 20 a § av
följande lydelse,
dels att 15 kap. 45 § och 27 kap. 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

20 a §

*Kommunen ska vidta åtgärder
för att underlätta insamling och
sortering av återanvändbara pro-
dukter, i syfte att minska hushållens
mängd avfall.*

45 §

Regeringen eller den myndig-
het som regeringen bestämmer
får meddela föreskrifter om
skyldighet för kommunerna att
lämna information om han-
tering av avfall och innehållet i
avfallsplanerna.

Regeringen eller den myndig-
het som regeringen bestämmer
får meddela föreskrifter om
skyldighet för kommunerna att
lämna information om *avfalls-
förebyggande åtgärder*, om han-
tering av avfall och *om* inne-
hållet i avfallsplanerna.

27 kap.

4 §

Kommuner får meddela föreskrifter om att avgift skall betalas för insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall som enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken utförs genom deras försorg. Avgiften skall enligt kommunens bestämmande betalas till kommunen eller till den som utför renhållningen.

Särskilda bestämmelser om avgift för hantering av avfall från fartyg finns i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

Kommuner får meddela föreskrifter om att avgift *ska* betalas för

1. att *transportera, återvinna och bortskaffa* avfall som enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken utförs genom deras försorg,

2. *sådana åtgärder som kommunen vidtar i syfte att informera hushållen om hur de kan vidta avfallsförebyggande åtgärder, och*

3. *sådana åtgärder som kommunen vidtar för att underlätta insamling och sortering av återanvändbara produkter, i syfte att minska hushållens mängd avfall.*

Avgiften *ska* enligt kommunens bestämmande betalas till kommunen eller till den som utför renhållningen.

Särskilda bestämmelser om avgift för hantering av avfall från fartyg finns i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 20XX.

1.2 Förslag till lag om ändring i lag (1998:492) om biluthyrning

Härigenom föreskrivs i fråga om lag(1998:492) om biluthyrning att det i lagen ska införas tre nya paragrafer 18 a §, 18 b § och 25 a §, av följande lydelse samt en ny rubrik närmast före 18 a §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Allmänt tillgängliga bilpoolsfordon

18 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kriterier för allmänt tillgängliga bilpoolsfordon.

En tillståndshavare får ansöka hos Transportstyrelsen om att fordon ska registreras i trafikregistret som allmänt tillgänglig bilpoolsfordon. Transportstyrelsen ska registrera dessa fordon om de uppfyller de kriterier som meddelats med stöd av första stycket.

Transportstyrelsen får besluta att ett fordon som registrerats enligt andra stycket inte längre ska vara registrerat som ett allmänt tillgängligt bilpoolsfordon om förutsättningar för registrering inte längre föreligger.

En ansökan om registrering enligt andra stycket får göras i samband med ansökan om tillstånd enligt denna lag.

18 b §

Bestämmelserna om verkställighet i 24 § gäller inte beslut enligt 18 a § tredje stycket.

25 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om allmänt tillgängliga bilpoolsfordon och om frågor som rör registrering av sådana fordon.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 20XX.

1.3 Förslag till lag om ändring i lag (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lag (1957:259) om rätt för kommunen att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats m.m. att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

I den omfattning som behövs för att ordna trafiken får en kommun ta ut ersättning i form av en avgift för rätten att parkera på sådana offentliga platser som står under kommunens förvaltning och som kommunen har upplåtit för parkering.

Grunderna för beräkning av avgiften beslutas av kommunfullmäktige. Därvid gäller följande. För att underlätta för näringsidkare och andra med särskilda behov av att parkera i sitt arbete eller för dem som bor i ett visst område att parkera inom området får avgifter tas ut efter särskilda grunder av dem som beslutet gäller. Avgiften får i sådana fall fastställas till ett engångsbelopp för en viss period. Rörelsehindrade får befrias från avgiftsskyldighet.

För upplåtelse på offentlig plats som står under kommunens förvaltning av särskilda uppställningsplatser för fordon, som används i yrkesmässig trafik för personbefordran eller i taxitrafik,

Grunderna för beräkning av avgiften beslutas av kommunfullmäktige. Därvid gäller följande. För att underlätta för näringsidkare och andra med särskilda behov av att parkera i sitt arbete eller för dem som bor i ett visst område att parkera inom området *eller för dem som parkerar ett allmänt tillgängligt bilpoolsfordon* får avgifter tas ut efter särskilda grunder av dem som beslutet gäller. Avgiften får i sådana fall fastställas till ett engångsbelopp för en viss period. Rörelsehindrade får befrias från avgiftsskyldighet.

För upplåtelse på offentlig plats som står under kommunens förvaltning av särskilda uppställningsplatser för fordon, som används i yrkesmässig trafik för personbefordran eller i taxitrafik,

får kommunen ta ut avgift med
det belopp som behövs för att
täcka kommunens kostnader för
användningen.

får kommunen ta ut avgift med
det belopp som behövs för att
täcka kommunens kostnader för
användningen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 20XX.

1.4 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordning (2011:927)

Härigenom föreskrivs i fråga om avfallsförordningen (2011:927) att det i förordningen ska införas två nya paragrafer 74 a § och 76 c §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

74 a §

Kommunen ska informera hushåll om hur de kan vidta avfallsförebyggande åtgärder.

76 c §

Den kommunala avfallsplanen ska innehålla uppgifter om vilka avfallsförebyggande åtgärder som vidtas i kommunens egna verksamheter och vilka övriga avfallsförebyggande åtgärder som vidtas i kommunen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20XX.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordning (1997:907) om miljöledning i statliga myndigheter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (1997:907) om miljöledning i statliga myndigheter

dels att det i förordning införs en ny paragraf 15 a §, av följande lydelse,

dels att bilagan ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 a §

Miljöledningssystemet ska innebära att myndigheten har rutiner för att förebygga att avfall uppstår i verksamheten.

Bilaga

Del 1 Miljöledningssystemet

1. Är myndigheten miljöcertifierad?

☐ Ja ISO14001 ☐ Ja Emas ☐ Nej

2. Hur lyder myndighetens miljöpolicy?

3. När har myndigheten senast uppdaterat sin miljöutredning?

4. Vilka av myndighetens aktiviteter har en betydande direkt eller indirekt påverkan på miljön?

5. Vilka mål har myndigheten upprättat för de aktiviteter som har betydande påverkan på miljön?

6. Vilka åtgärder har myndigheten vidtagit för att nå dessa mål?

7. Redovisa hur väl målen har uppfyllts.

8. Vilka åtgärder har myndigheten vidtagit för att ge de anställda den kunskap de behöver för att ta miljöhänsyn i arbetet?

9. På vilket sätt har myndigheten använt informationsteknik i syfte att minska sin energianvändning (t.ex. it-system för att styra och reglera belysning, värme, ventilation, energieffektivisering i utrustning m.m.)?

10. På vilket sätt har myndigheten använt informationsteknik i syfte att minska antalet tjänsteresor (t.ex. telefon, webb, videomöten)?

11. På vilket sätt har myndigheten verkat för att förebygga avfall i verksamheten?

Del 2 Uppföljning av miljöledningsarbetets effekter

[...]

*4. Avfallsmängder
Redovisa den årliga uppkomna mängden avfall.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20XX.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:780) om biluthyrning

Härigenom föreskrivs ifråga om förordning (1998:780) om biluthyrning att det i förordningen ska införas fem nya paragrafer 8 a §, 8 b §, 8 c §, 10 a § och 14 a § samt en ny rubrik närmast före 8 a §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Allmänt tillgängliga bilpoolsfordon

8 a §

Ett fordon får efter ansökan från en tillståndshavare registreras i trafikregistret som ett allmänt tillgängligt bilpoolsfordon om fordonet, och den bilpoolstjänst som fordonet ingår i, uppfyller följande kriterier:

1. Fordonet ska vara allmänt tillgängligt att hyra för allmänhet, företag och organisationer minst 120 timmar per vecka.

2. Uthyrningen ska ske på timbasis och minsta bokningsbara tid ska inte överstiga en timme.

3. Fordonet ska genom självbetjäning vara tillgängligt att boka, låsa upp och använda dygnet runt.

4. Uthyraren ska tillhandahålla allmänt tillgänglig kontaktinformation och information om tjänstens upplägg, villkor och krav. Informationen ska vara enkel att förstå för allmänheten och innehålla alla nödvändiga uppgifter för att ansluta till tjänsten.

5. Prissättningen får inte vara oskäligt hög i förhållande till kostnader för bedrivandet av verksamheten.

8 b §

Transportstyrelsen får meddela ytterligare föreskrifter om ansökan om registrering av allmänt tillgängliga bilpoolsfordon.

8 c §

Den som hyr ut fordon som registrerats enligt 8 a § är skyldig att omedelbart anmäla till Transportstyrelsen om förutsättningarna enligt 8 a § för registrering inte längre föreligger.

Den som hyr ut fordon som registrerats enligt 8 a § ska på begäran från Transportstyrelsen lämna information som visar att förutsättningarna enligt 8 a § föreligger.

10 a §

Om en myndighet uppmärksammar någon omständighet som kan vara av betydelse för Transportstyrelsens prövning enligt 18 a § andra och tredje stycket lag (1998:492) om biluthyrning, ska den anmäla detta till Transportstyrelsen.

14 a §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 8 c § första stycket döms till böter.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20XX.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordning (2001:650) om vägtrafikregistret

Härigenom föreskrivs ifråga om förordning (2001:650) om vägtrafikregistret att 2 kap. 1 § och bilaga 3 ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

I vägtrafikregistret ska de uppgifter föras in som framgår av

- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. bilaga 1 i fråga om fordonsregistrering, 2. bilaga 2 i fråga om körkortsregistrering, 3. bilaga 3 i fråga om yrkes-
trafik- och taxitrafikregistrering, 4. bilaga 4 i fråga om registrering av felparkeringsavgifter, 5. bilaga 5 i fråga om registrering av trängselskatt, 6. bilaga 6 i fråga om registrering av yrkeskompetensbevis, 7. bilaga 7 i fråga om registrering av kontroller av kör- och vilotider, 8. bilaga 8 i fråga om registrering av infrastrukturavgifter på de vägar som avses i 4 § förordningen (2014:1564) om infrastrukturavgifter på väg, och 9. bilaga 9 i fråga om registrering av redovisningscentraler för taxitrafik. | <ol style="list-style-type: none"> 3. bilaga 3 i fråga om <i>biluthyrnings</i>-, yrkestrafik och taxitrafikregistrering, 4. bilaga 4 i fråga om registrering av felparkeringsavgifter, 5. bilaga 5 i fråga om registrering av trängselskatt, 6. bilaga 6 i fråga om registrering av yrkeskompetensbevis, 7. bilaga 7 i fråga om registrering av kontroller av kör- och vilotider, 8. bilaga 8 i fråga om registrering av infrastrukturavgifter på de vägar som avses i 4 § förordningen (2014:1564) om infrastrukturavgifter på väg, och 9. bilaga 9 i fråga om registrering av redovisningscentraler för taxitrafik. |
|---|--|

I 4 kap. 5 a § finns särskilda bestämmelser om registrering av uppgifter enligt Prömrådsbeslutet

I 4 kap. 5 a § finns särskilda bestämmelser om registrering av uppgifter enligt Prömrådsbeslutet

och enligt CBE-direktivet.

och enligt CBE-direktivet.

Bilaga 3

I vägtrafikregistret ska i fråga om yrkestrafik- och taxitrafikregistreringen följande uppgifter föras in.

I vägtrafikregistret ska i fråga om *biluthyrnings*-, yrkestrafik- och taxitrafikregistreringen följande uppgifter föras in.

3. Fordonsuppgifter

Fordon som har anmälts att användas med stöd av ett tillstånd

3. Fordonsuppgifter

Fordon som har anmälts att användas med stöd av ett tillstånd *eller som ett allmänt tillgängligt bilpoolsfordon.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20XX.

1.8 Förslag till författning om ändring i trafikförordning (1998:1276)

Härigenom föreskrivs ifråga om trafikförordningen (1998:1276) att 3 kap. 54 § och 10 kap. 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

54 §

På en markerad hållplats för spårvagn, fordon i linjetrafik eller skolskjuts får andra fordon inte stannas eller parkeras annat än för på- och avstigning som kan ske utan hinder för spårvägs-, linje- eller skolskjutstrafiken. Om det saknas markering som anger en sådan hållplats gäller förbudet inom tjugo meter före och fem meter efter märket E22, busshållplats, i vägmärkesförordningen (2007:90) eller en annan skylt som anger sådan hållplats.

På en ändamålsplats som har märkts ut med märket C40, ändamålsplats, i vägmärkesförordningen får fordon inte stannas eller parkeras annat än för det föreskrivna ändamålet eller för på- eller avstigning som kan ske utan hinder för detta ändamål.

På en parkeringsplats där endast ett visst fordonsslag eller en viss trafikantgrupp får parkera får andra fordon inte stannas eller parkeras annat än för på- eller avstigning.

På en laddplats får endast fordon som kan laddas externt med elektrisk energi för fordonets framdrivning stannas eller parkeras. Andra fordon får inte stannas annat än för på- eller avstigning.

På en parkeringsplats där endast ett visst fordonsslag, en viss trafikantgrupp *eller allmänt tillgängliga bilpoolsfordon* får parkera får andra fordon inte stannas eller parkeras annat än för på- eller avstigning.

På en laddplats får endast fordon som kan laddas externt med elektrisk energi för fordonets framdrivning stannas eller parkeras. Andra fordon får inte stannas annat än för på- eller avstigning.

10 kap.

2 §

Föreskrifter enligt 1 § andra stycket 9–11, 14–18, 20 och 21 får avse

1. en viss trafikantgrupp,
2. ett visst eller vissa fordonsslag, eller
3. fordon med last av viss beskaffenhet.

Lokala trafikföreskrifter om parkering får innefatta särskilda bestämmelser för att underlätta för dem som bor i ett visst område att parkera inom detta område. Om det behövs av särskilda skäl får vissa parkeringsplatser i området reserveras för de boende genom sådana bestämmelser. Frågor om tillstånd att parkera enligt föreskrifterna prövas av kommunen.

Lokala trafikföreskrifter om parkering får innefatta särskilda bestämmelser om att högst tre parkeringsplatser får reserveras för varje utländsk beskickning i anslutning till beskickningens kansli eller residens. Detsamma gäller parkeringsplatser för konsulat som förestås av en karriärkonsul samt sådana internationella organ som avses i 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Lokala trafikföreskrifter om förbud mot trafik med fordon

Föreskrifter enligt 1 § andra stycket 9–11, 14–18, 20 och 21 får avse

1. en viss trafikantgrupp,
2. ett visst eller vissa fordonsslag,
3. fordon med last av viss beskaffenhet, *eller*
4. *allmänt tillgängliga bilpoolsfordon*

Lokala trafikföreskrifter om parkering får innefatta särskilda bestämmelser för att underlätta för dem som bor i ett visst område att parkera inom detta område. Om det behövs av särskilda skäl får vissa parkeringsplatser i området reserveras för de boende genom sådana bestämmelser. Frågor om tillstånd att parkera enligt föreskrifterna prövas av kommunen.

Lokala trafikföreskrifter om parkering får innefatta särskilda bestämmelser om att högst tre parkeringsplatser får reserveras för varje utländsk beskickning i anslutning till beskickningens kansli eller residens. Detsamma gäller parkeringsplatser för konsulat som förestås av en karriärkonsul samt sådana internationella organ som avses i 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Lokala trafikföreskrifter om förbud mot trafik med fordon

som meddelas av en kommun för en viss väg, viss vägsträcka eller för samtliga vägar inom ett visst område får avse fordon med dubbdäck.

som meddelas av en kommun för en viss väg, viss vägsträcka eller för samtliga vägar inom ett visst område får avse fordon med dubbdäck.

Lokala föreskrifter om parkering får innefatta särskilda bestämmelser om att bilpoolsplatser reserveras för särskilt utpekade bilpoolsfordon. Frågor om tillstånd att parkera enligt föreskrifterna prövas av kommunen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20XX.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordning (2001:651) om vägtrafikdefinitioner

Härigenom föreskrivs ifråga om förordning (2001:651) om vägtrafikdefinitioner att 2 § ska ha följande lydelse.

Föreslagen lydelse

2 §	
Beteckning	Betydelse
Accelerationsfält	Ett sådant körfält som är avsett endast för anslutande trafik
<i>Allmänt tillgängligt bilpoolsfordon</i>	<i>Ett fordon som enligt lag (1998) om biluthyrning registrerats i vägtrafikregistret som allmänt tillgängligt bilpoolsfordon.</i>
Behörighetshandling	Körkort, traktorkort, förarbevis för moped klass II, förarbevis för snöskoter samt förarbevis för terränghjuling
Besiktningsinstrument	Ett bevis om att fordonet har godkänts vid en mopedbesiktning
<i>Bilpoolsplats</i>	<i>En plats som enligt en lokal trafikföreskrift ska vara bilpoolsplats och som är utmärkt med ett vägmärke för parkering och en tilläggstavla för bilpoolsplats</i>
Cirkulationsplats	En plats som enligt en lokal trafikföreskrift skall vara cirkulationsplats och som är utmärkt med ett vägmärke för cirkulationsplats

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20XX.

1.10 Förslag till förrordning om ändring i vägmärkesförrordningen (2007:90)

Härigenom föreskrivs ifråga om vägmärkesförrordningen (2007:90) att 2 kap. 12 § och 30 § ska ha följande lydelse.

Föreslagen lydelse

2 kap. 12 §

Anvisningsmärken är följande.

Märke

Närmare föreskrift

E19 Parkering

Märket anger att parkering är tillåten på en parkeringsplats eller på en sträcka på den sida av vägen där vägmärket är uppsatt.

Är märket uppsatt vid en väg anger det att tillåtelsen börjar där märket har satts upp och gäller enligt vad som anges på en tilläggstavla, till den plats där en annan bestämmelseplats där en annan bestämmelse om stannande eller parkering märkts ut eller i annat fall till nästa korsning med annan väg än sådan som avses i 3 kap. 21 § andra stycket trafikförrordningen. Gäller sådan annan bestämmelse på en kortare sträcka gäller dock anvisningen på nytt efter sträckans slut utan att märket upprepas.

Används märket vid en särskilt anordnad parkeringsplats gäller anvisningen hela parkeringsplatsen.

Märket anger inte rätt att par-

kera där det enligt trafikförordningen är förbjudet att stanna och parkera, om inte en sådan rätt tydligt framgår av märkets placering eller anges på en tilläggstavla.

Om parkering är tillåten endast för ett visst fordonsslag, en viss trafikantgrupp *eller allmänt tillgängliga bilpoolsfordon* anges det på en *tilläggstavla*.

Används märket av en markägare enligt lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering anger märket att parkering är tillåten, under vardagar utom vardag före sön- och helgdag, högst 24 timmar i följd, om inte annat framgår av en tilläggstavla.

Märket kan vara infogat i ett lokaliseringsmärke.

Om märket används som förberedande upplysning, kan uppgift om parkeringsplatsens namn, om att parkeringsplatsen är fullbelagd eller att det finns lediga platser lämnas i anslutning till märket.

30 §

Tilläggstavlor är följande.

Tavla	Närmare föreskrift
T24 Laddplats	Tavlan anger en plats för extern laddning av elektricitet för fordons framdrivning. Tavlan används under märke E19, parkering, och anger att endast fordon med möjlighet till extern laddning av elektricitet för fordonets framdrivning får parkera.
T25 Bilpoolsplats	<i>Tavlan anger plats för bilpoolsfordon. Tavlan anger att endast allmänt tillgängligt bilpoolsfordon får parkera. Texten kan vara kompletterad med beteckning för specifika bilpoolsfordon.</i>

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20XX.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Enligt direktivet ska utredningen analysera och föreslå styrmedel för att främja användning och 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 till exempel 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 miljökvalitetsmålen. 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 kostnadseffektiva styrmedel för att främja återanvändning av produkter.

Uppdraget beskrivs närmare i direktivet i bilaga 1.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens uppdrag var brett och skulle utföras under en relativt begränsad tid. Vidare önskade regeringen förslag på konkreta och genomförbara styrmedel, inklusive författningsförslag.

Utredningen valde att i en första fas inventera en rad tidigare utredningar, myndighetsrapporter samt förslag från olika aktörer på området. Detta för att identifiera dels hinder för ökad användning och återanvändning av konsumentprodukter, dels möjliga nya och utvecklade styrmedel. I nästa fas följde ett analysarbete för att identifiera prioriterade förslag som var lämpliga att utveckla utifrån utredningens direktiv, tillgängliga resurser och andra förutsättningar. Prioriterade förslag har sedan vidareutvecklats i dialog med aktörer inom de mer specifika områden som förslagen berör. Utredningens överväganden och förslag redovisas i betänkandets del II.

På ett tidigt stadium identifierade utredningen ett stort intresse och en stark vilja från många aktörer att stärka samverkan mellan näringsliv, stat, kommuner och regioner, akademi och det civila samhället i syfte att främja omställningen till en cirkulär ekonomi. Inte minst Ingenjörsvetenskapsakademiens (IVA:s) projekt Resurseffektiva affärsmodeller – stärkt konkurrenskraft, var viktigt för denna dialog. Mot den bakgrunden valde utredningen att också lägga förslag om hur en sådan starkare samverkan kan stimuleras och organiseras från statens sida, vilket redovisas i betänkandets del I.

Utredningen har generellt valt att arbeta brett och i dialog med många olika grupper av aktörer.

Löpande avstämningar har gjorts med representanter för bland andra Miljödepartementet, Näringsdepartementet, Finansdepartementet, Naturvårdsverket, Transportstyrelsen och Konsumentverket. Särskilda möten har hållits med representanter från Kommerskollegium, Elsäkerhetsverket, Kemikalieinspektionen, Upphandlingsmyndigheten, Energimyndigheten, Konkurrensverket, Konjunkturinstitutet, Statistiska Centralbyrån, Boverket, Skatteverket, Göteborgs kommun, Malmö kommun, VA SYD, Trafikkontoret i Stockholm och Stockholm Vatten AB.

Utredningen har stämt av arbetet med andra statliga utredningar som har pågått parallellt, som Delningsutredningen¹, Entreprenör-

¹ Fi 2015:13. *Utredningen om användarna i delningsekonomin.*

skapsutredningen², Taxiutredningen³, Substitutionscentrumutredningen⁴ och Agenda 2030-delegationen⁵.

Ett särskilt samrådsseminarium anordnades den 26 oktober i Stockholm med cirka 40 deltagare från berörda myndigheter, bransch- och miljöorganisationer samt forskare. Ett möte med bilpools- och uthyrningsbranschen anordnades den 27 oktober i Stockholm med tio deltagare.

Utredningen har träffat bransch- och näringslivsrepresentanter exempelvis från Avfall Sverige, Återvinningsindustrierna, Skogsindustrierna, Ideell Second Hand, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, Green Chain och cirka 20 företag inom olika branscher. Utredningen har också tagit del av en sammanställning från Cradlenet med förslag från olika aktörer.

Utredningen har haft möten med representanter från bland andra IVA, Sveriges kommuner och landsting (SKL), Fores, Linköpings universitet, Victoria Swedish ICT och Re:Source.

Utredningen har haft fem expertgruppsmöten. Dessa möten och övriga kontakter med expertgruppen har framför allt väglett utredningens allmänna överväganden och prioriteringar. Andra grupper av specialister och möten har därutöver bidragit till den fördjupade analysen av de mer specifika förslagen på olika områden.

Utredningens kansli och delar av expertgruppen genomförde ett studiebesök i Japan för att studera hur de arbetar med cirkulär ekonomi. Utredningen har även haft kontakter med representanter från finska innovationsfonden SITRA och Europeiska kommissionens miljödirektorat.

I arbetet med skattereduktionsförslaget i kapitel 15 inrättades en informell arbetsgrupp bestående av Li Jansson, Almega, Jonas Frycklund, Svenskt Näringsliv och Hanna Eklinder, Näringsdepartementet. Till förslagen om att främja bilpooler i kapitel 14, har konsulterna Mats-Ola Larsson och Anders Roth från IVL Svenska miljöinstitutet bidragit med en underlagsrapport. Juristen Johan Forsberg har bistått utredningen med juridisk granskning med mera.

² 2015:01. *Entreprenörskapsutredningen*.

³ N 2015:05. *Taxiutredningen*.

⁴ M 2016:02. *Utredningen om Centrum för ökad substitution av farliga ämnen i kemiska produkter och varor*.

⁵ Fi 2016:01. *Agenda 2030-delegationen*.

DEL I

Cirkulär ekonomi för hållbarhet och konkurrenskraft

3 Cirkulär ekonomi – en väg mot hållbarhet

Vår nuvarande linjära ekonomi är inte hållbar och kommer inte att fungera i en värld som går mot tio miljarder människor och flera gånger större konsumtion än i dag. Resursutmaningen handlar inte i första hand om råvaror som ”tar slut” utan om att värdefulla resurser spills eller sprids ut i naturen, tappar sitt ekonomiska värde och förstör jordens livsuppehållande system.

Cirkulär ekonomi är en ekonomi där avfall i princip inte uppstår och som har förutsättningar att vara ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar.

3.1 Vår linjära ekonomi

Begreppet cirkulär ekonomi förstås kanske enklast i kontrast till den linjära ekonomi som har präglat samhällets industrialisering. Förenklat beskrivet har den linjära ekonomin handlat om att utvinna naturresurser, producera, konsumera och sedan bli kvitt avfallet, ibland uttryckt som ”take-make-dispose”, eller ”slit och släng”.

Denna utveckling har under de senaste två hundra åren skapat en exponentiellt växande världsekonomi som byggt välstånd och social välfärd till en nivå som mänskligheten aldrig tidigare upplevt, framför allt i Europa och Nordamerika. Den utvecklingen fortsätter nu i global skala, inte minst i Asien.

Detta resultat av vetenskaplig, teknisk och social utveckling är en stor framgång för mänskligheten. Men själva framgången har

också burit med sig problem och nya utmaningar. Tillväxten i den linjära ekonomin har i princip varit direkt proportionell mot användningen av naturresurser och uppkomsten av avfall av olika slag. Detta har i sin tur lett till spridning av miljögifter, tillbakaträngning av livsuppehållande system och utarmning av den biologiska mångfalden på ett sätt som nu hotar att rubba själva grundvalen för ett fungerande samhälle.

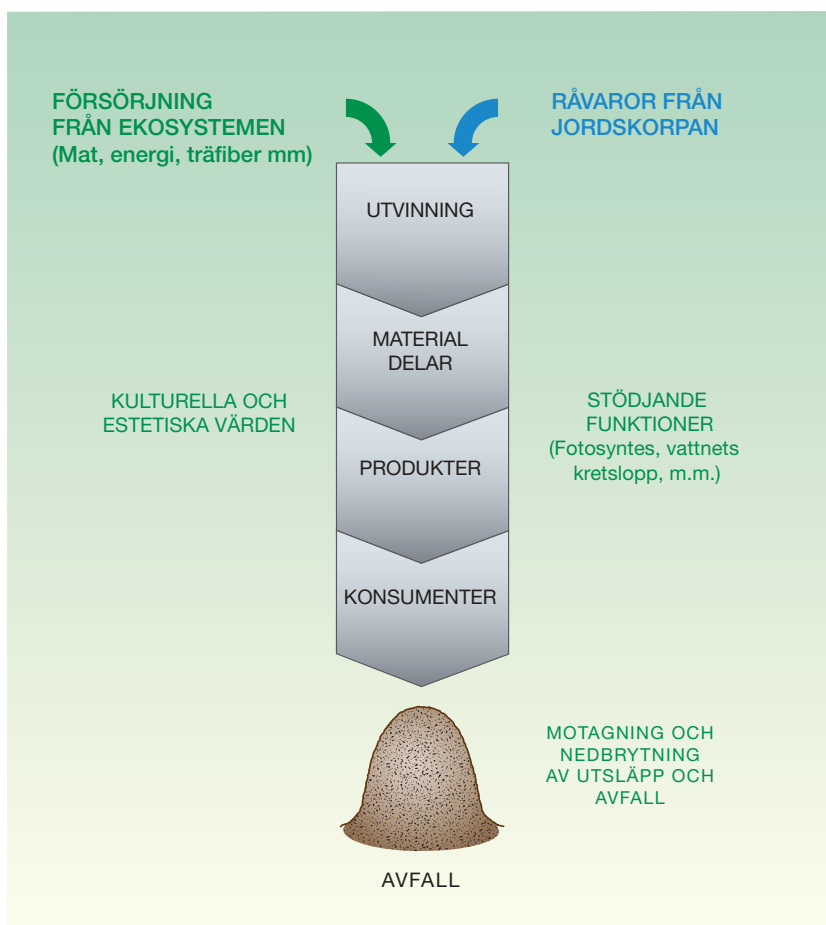
Det sker inte i första hand genom att ändliga naturresurser ”tar slut”, som det ibland kan uppfattas. Reserverna av mineraler är i de flesta fall fortfarande stora och de mineraler som utvinns ur jord-skorpan försvinner inte. Atomerna finns kvar någonstans i samhället eller i naturen.

Det största problemet är inte heller att vi skulle få ohanterliga avfallsberg, även om tillgång till lämplig mark för, och en säker hantering av, deponier på flera håll i världen är ett svårt miljöproblem.

Det grundläggande problemet är snarare att allt det material som hanteras i ekonomin tenderar att förr eller senare sprida sig. Det blandas och späds ut så att det ekonomiska värdet försvinner, hamnar på fel ställen i samhället eller naturen, blir svårt att komma åt och förstör viktiga ekosystem. Ett exempel på det är fosfor som utvinns ur råfosfat från gruvor för att användas som konstgödsel i jordbruket, men sedan sprids på olika vägar och bidrar till övergödning av sjöar och hav och till sist sedimenteras på havsbotten.¹ I sämsta fall kan ämnen som sprids bli direkta miljögifter för människor och natur, som till exempel när metallen kvicksilver sprider sig i ekosystemet.

¹ Johansson, Birgitta (red.). 2011. *Återvinna fosfor – hur bråttom är det?* Stockholm: Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Formas.

Figur 3.1 Resursflöden i en linjär ekonomi (Ekosystemtjänster från den levande naturen i grön text)



Den naturresurs som därmed först riskerar att "ta slut" är ekosystemets livsuppehållande förmåga, de gröna processer i naturen som tillför samhället värden och som brukar kallas för ekosystemtjänster.² Det kan handla om försörjning av mat eller träfiber, om reglerande tjänster som rening av luften vi andas, pollinering eller nedbrytning av restprodukter, eller om bakomliggande, stödjande funktioner som fotosyntesen eller bildning av jordmån. Naturens

² Naturvårdsverket. 2014. *Synen på ekosystemtjänster – begreppet och värdering.*

kulturella och estetiska värde för människan brukar också räknas till ekosystemtjänsterna. Den biologiska mångfalden är en grundläggande resurs för att ekosystemtjänsterna ska fungera.

Mänsklighetens överhängande hot om en omfattande klimatförändring är ett exempel på de negativa effekterna av den linjära ekonomin. Vi tar upp kolväten som lagrats i geosfären under miljoner år, förbränner dem för att driva vår ekonomi och släpper sedan ut kolatomerna i atmosfären i form av koldioxid i en sådan omfattning att hela jordens klimatsystem har rubbats.

3.2 Den nuvarande utvecklingen är inte hållbar

Naturen har visat sig ha en betydande motståndskraft, eller resiliens, det vill säga förmåga att absorbera främmande ämnen och balansera människans påverkan. Men denna motståndskraft medför också att det på många sätt är svårt att förutse effekten av fortsatt miljöpåverkan. Effekterna i ekosystemet är sällan linjära och det kan till och med uppstå tröskeeffekter då ett lokalt ekosystem, eller hela planeten, rubbas ur sin nuvarande balans och övergår i ett annat, okänt tillstånd.

Forskare vid Stockholm Resilience Centre har lett ett internationellt arbete i att försöka definiera planetens hållbara gränser, alltså det säkra manöverutrymme som samhälle och ekonomi kan utvecklas inom utan att riskera att destabilisera jordsystemet. Forskarna har identifierat nio kritiska förändringsprocesser i miljön som drivs av mänsklig aktivitet, nämligen klimatförändring, förlust av biologisk mångfald, uttunning av ozonskiktet i stratosfären, havsförsurning, biogeokemiska flöden (fosfor- och kvävecyklerna), förändrad markanvändning, färskvattenanvändning, aerosoler i atmosfären (mikroskopiska partiklar) samt nya kemiska substanser (till exempel radioaktivt material eller mikroplaster).

För fyra av de kritiska processerna bedömer forskarna att redan dagens situation tagit jorden utanför vad som kan definieras som ett "säkert manöverutrymme". Det gäller klimatförändringar, för-

lust av biologisk mångfald, markanvändning samt påverkan på fosfor- och kvävecyklerna.³

Till bilden hör att världsekonomin förväntas fortsätta att växa. I mitten av detta århundrade beräknas jordens befolkning ha ökat från dagens drygt 7 miljarder till nästan 10 miljarder människor.⁴ En ännu viktigare faktor är att den globala medelklassen förväntas mer än fördubblas, från 1,8 miljarder år 2009 till 4,8 miljarder människor år 2030, och driva upp konsumtionen till en ännu högre nivå än i dag. Därmed väntas världsekonomin omfattning fördubblas till år 2030 för att i mitten av detta sekel vara ungefär tre gånger större än i dag.⁵

Givet att vi redan i dag rör oss vid gränserna för planetens bärkraft är det lätt att inse att om denna trefaldiga ökning av ekonomin innebär en motsvarande ökning av resursanvändning och miljöpåverkan, kommer det inte att fungera. Vår nuvarande utveckling är inte hållbar.

Den ekonomiska utvecklingen behöver ta en ny riktning. Vi behöver ett stort mått av innovation, nya sätt att tänka och handla, för att ekonomin ska kunna fortsätta att utvecklas och bygga välfärd och välstånd för alla på jorden.

3.2.1 Det handlar inte bara om klimat och fossil energi

Den ohållbara, linjära ekonomin ger redan upphov till stora ekonomiska kostnader. En stor del av dessa är så kallade negativa externa effekter, alltså kostnader som inte är synliga i de priser som betalas för olika produkter. Atmosfären eller världshaven har ingen definierad ägare och får därmed inte något pris på marknaden. Vitala ekosystemtjänster som syresättning av luften är gratis och kostar heller inget att förstöra.

Dessa negativa externa effekter är inte längre små bieffekter och inte längre lokalt eller regionalt begränsade. Det globala initiativet Natural Capital Coalition har gjort ett försök att analysera hur stora

³ Steffen, W. et al., 2015. *Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet*, Science 347, 10.1126/science.1259855.

⁴ UNDESA. 2015. *World Population Prospects: The 2015 Revision*, New York.

⁵ Kharas, Homi. 2010. *The emerging middle class in developing countries*, OECD Working Paper No.285.

de negativa miljökostnaderna är för ett antal branscher inom primärproduktion över hela världen. De icke prissatta miljökostnaderna beräknades år 2009 sammantaget uppgå till cirka 65 000 miljarder kronor. Det motsvarade samma år omkring 13 procent av global BNP.⁶

För flera av de analyserade branscherna är miljökostnaderna till och med större än hela branschens ekonomiska värdeskapande.

En närmare analys av siffrorna visar att klimatpåverkan förvisso är den enskilt största miljökostnaden men att bara ungefär en tredjedel av de identifierade externaliteterna i världsekonomin beror på vår användning av fossil energi medan övriga två tredjedelar relaterar till annan materialanvändning.⁷

Det är svårt att på detta vis sätta monetära värden på ekonomins externa effekter men denna och många andra analyser ger samma budskap: De icke prissatta miljökostnaderna i ekonomin är mycket stora och de fortsätter att växa. Världsekonomin till synes positiva utveckling undergräver sig själv och det beror inte bara på klimatpåverkan. Det finns ett starkt samband mellan människans resursanvändning och det kritiska tillståndet för planeten.⁸

3.3 Förutsättningarna är klara – systemvillkor för hållbarhet

Det är väl känt vad som krävs för att samhällsutvecklingen ska vara långsiktigt hållbar. Forskningen har sedan länge definierat fyra systemvillkor för hållbarhet.⁹ De tre första har med vårt förhållande till naturen att göra:

I det hållbara samhället utsätts inte naturen för systematisk

- koncentrationsökning av ämnen från berggrunden,

⁶ Trucost. 2013. *Natural Capital at Risk: The top 100 externalities of Business*. En studie utförd på uppdrag av Natural Capital Coalition, tidigare The Economics of Ecosystems and Biodiversity for Business Coalition, ett globalt initiativ av mer än 200 ledande företag, regeringsorgan och ideella organisationer.

⁷ Stuchtey, M.R., Enkvist P-A., Zumwinkel, K. 2016. *A Good Disruption, Redefining growth within the twenty-first century*, London, Bloomsbury.

⁸ Se t.ex. International Resource Panel. 2016. *Resource Efficiency: Potential and economic implications*.

⁹ Broman, G.I., Robèrt, K-H. 2017. *A framework for strategic sustainable development*, Journal of Cleaner Production, 140 (2017) 17–31.

- koncentrationsökning av ämnen från samhällets produktion,
- undanträngning med fysiska metoder.

En hållbar utveckling behöver också vara socialt hållbar. De sociala principerna kan formuleras som ett fjärde systemvillkor:

- Det finns inga strukturella hinder för människors hälsa, inflytande, kompetens, opartiskhet och meningsskapande.¹⁰

De fyra systemvillkoren kan ses som ett vetenskapligt grundat strategiskt ramverk för hållbarhet. Av de tre första systemvillkoren framgår tydligt att dagens linjära ekonomi, som leder till ständigt ökande mängder avfall och miljögifter i ekosystemen och som på flera sätt tränger tillbaka den gröna produktionen, inte är hållbar. Det framstår också som intuitivt självklart att samhället behöver sträva efter att sluta kretsloppen av mineraler och naturfrämmande ämnen samtidigt som naturens egen produktion av ekosystemtjänster upprätthålls.

3.4 En cirkulär ekonomi

Cirkulär ekonomi kan beskrivas som en ekonomi där avfall i princip inte uppstår utan resurser kan behållas i samhällets kretslopp eller på ett hållbart sätt återföras till naturens egna kretslopp.

Europeiska kommissionens meddelande om den cirkulära ekonomin från december 2015 inleds med följande beskrivning: "Övergången till en mer cirkulär ekonomi, där värdet på produkter, material och resurser behålls i ekonomin så länge som möjligt och avfallsgenereringen minimeras, är en nödvändig del i EU:s arbete för att utveckla en hållbar, koldioxidsnål, resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi. Här finns möjligheten att omvandla ekonomin och skapa nya och hållbara konkurrensfördelar för Europa."¹¹

Det finns ingen vetenskaplig eller på annat sätt allmänt vedertagen definition av cirkulär ekonomi men begreppet används redan

¹⁰ Missimer, M. et al. 2017. *A strategic approach to social sustainability – part 1 and 2*, Journal of Cleaner Production 140 (2017) 32–52.

¹¹ EU-kommissionen. 2015. *Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin*.

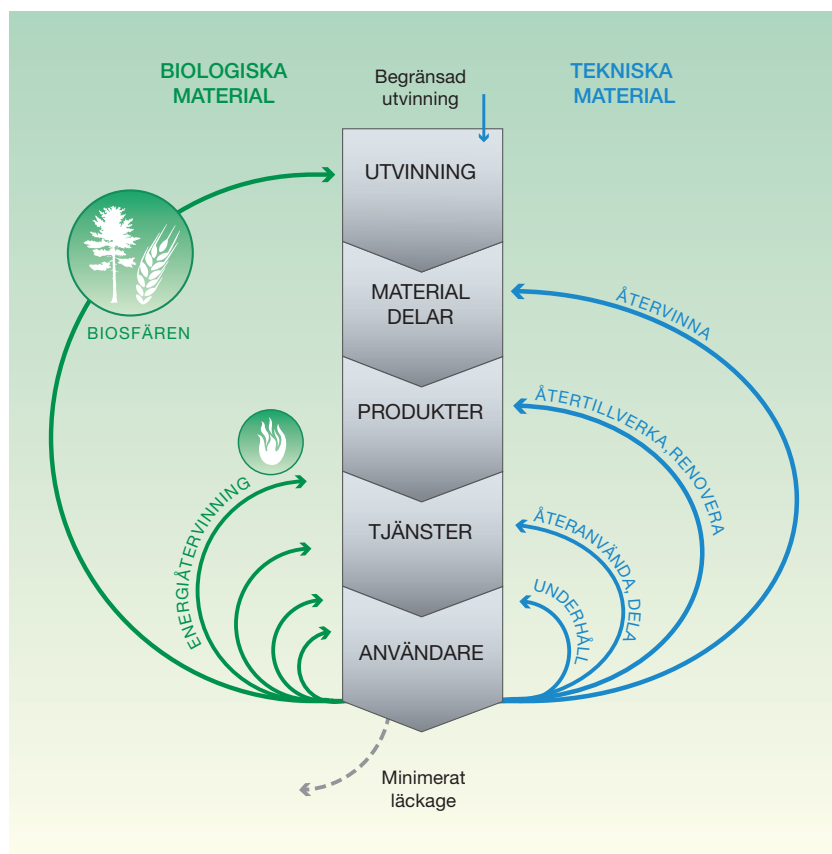
brett i stora delar av världen och i många olika sammanhang. Denna utredning använder en definition av cirkulär ekonomi som nära ansluter till den som utvecklats av bland andra EllenMcArthur foundation och konsultföretaget McKinsey. Enligt detta synsätt vilar en cirkulär ekonomi på tre grundläggande principer¹²:

- Bevara och stärk naturkapitalet genom att förvalta ändliga resurser och balansera nyttjandet av förnybara resursflöden.
- Optimera resursutnyttjandet genom att cirkulera produkter, komponenter eller material med så högt nyttjande som möjligt.
- Främja verkningsfulla system genom att eliminera negativa sidoeffekter av resursanvändningen som miljögifter, buller, trängsel, eller negativa hälsoeffekter.

De tre grundprinciperna ovan innefattar således mer än cirkulära resursflöden och ansluter relativt väl till systemvillkoren för hållbarhet. Med en sådan bred definition kan begreppet cirkulär ekonomi fylla en viktig roll som en intuitiv bild av hur en framtida ekonomi som håller sig inom systemvillkoren för hållbarhet och planetens gränser kan se ut och fungera. Detta illustreras i figur 3.2.

¹² Se till exempel Ellen MacArthur Foundation/McKinsey. 2015. *Growth Within, a circular economy vision for a competitive Europe*.

Figur 3.2 Resursflöden i en cirkulär ekonomi



Källa: Ellen MacArthur Foundation/Mc Kinsey.

Den vänstra sidan av bilden visar kretsloppen av biologiskt material i ekonomin, det gröna kretsloppet. Det är ofta resurseffektivt att cirkulera dessa material flera gånger i samhället, till exempel att återanvända träfiber flera gånger i kartong och papper, men biologiskt material kan till sist återföras till naturens eget kretslopp. För att det ska ske på ett hållbart sätt måste materialet vara fritt från giftiga ämnen som kan skada människor eller natur.

En cirkulär ekonomi behöver förstås också drivas av cirkulär eller förnybar energi. Omvandlad solenergi i form av bioenergi finns med i de gröna kretsloppen i figurens vänstra sida. Att nyttja energiinnehållet i biomassan i form av biogas eller andra biobränslen

är ofta det sista steget, efter annat nyttjande och innan det återstående materialet i form av aska eller kompost kan återföras till naturen.

Den högra sidan av bilden illustrerar de tekniska kretsloppen. Det är material som inte bör återföras till ekosystemen, som mineraler av olika slag. De innersta kretsloppen handlar om att nyttja det befintliga kapitalet bättre genom till exempel delning eller att förlänga produkters livslängd. Längre ut i cirkulärna kommer återanvändning, uppgradering eller återtillverkning av produkter och till sist, längst ut, återvinning av de material som produkterna består av.

Miljö- eller hälsofarliga ämnen måste fasas ut från alla produkter och stanna kvar i slutna produktionssystem för att materialkretsloppen i samhället ska vara hållbara.

Flödena i den verkliga ekonomin är naturligtvis mycket mer komplexa än i en enkel figur. Cirkulär ekonomi bygger på en väl utvecklad systemsyn med cirkulära flöden i alla led där till exempel restprodukter från en industri blir råvara till en annan, vars överskottsenergi och restprodukter i sin tur kan användas av åter andra aktörer. Detta brukar ibland kallas för industriell ekologi eller industriell symbios.

I allmänhet är det mer ekonomiskt och resursmässigt effektivt att cirkulera material i de inre cirkulärna. Därmed finns en tydlig koppling till den avfallshierarki som sedan länge väglett EU:s och Sveriges politik på avfallsområdet: Den föreskriver i första hand förebyggande av avfall och därefter i nämnd ordning, återanvändning, återvinning, energiåtervinning och som en sista utväg deponering.¹³ Se närmare i kapitel 11. Men cirkulär ekonomi innebär ett radikalt annorlunda sätt att närma sig problemet, nämligen inte som avfallshantering utan som ett effektivt resursutnyttjande där i princip inget avfall alls ska uppstå.

I den cirkulära ekonomin blir det relevant att tala om *användare*, snarare än *konsumenter* och om *värdecykler*, snarare än *värdekedjor*. Det kan bland annat betyda en utveckling mot affärsmodeller som bygger på att erbjuda en funktion snarare än en produkt. Produkter kommer allt mer att hyras, leasas eller delas. Om de säljs finns inbyggda åtaganden om hur produkten ska återanvändas eller dess

¹³ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall.

material återvinnas. En sådan djupgående förändring kan också gå hand i hand med värderingsförändringar där ägande och konsumtion efter hand uppfattas som mindre viktigt.

Tabell 3.1 Centrala begrepp i en linjär respektive cirkulär ekonomi

Linjär ekonomi	Cirkulär ekonomi
Konsument	Användare
Värdekedja	Värdecykel
Äga	Använda
Produkt	Funktion
Avfall	Resurs

4 Cirkulär ekonomi – ekonomiska möjligheter

Samhällets resurshantering är ineffektiv, med underutnyttjade resurser och förluster i flera led. Detta erbjuder samtidigt en betydande potential för innovation och minskade kostnader. Tekniska genombrott inom framför allt digitalisering och förnybar energi underlättar för cirkulära affärsmodeller. Men teknikens och marknadens möjligheter till minskade risker, hållbar tillväxt och välbefinnande förverkligas inte av sig själva. Det krävs förändrade spelregler, innovation på systemnivå och ett bättre fungerande samspel mellan marknad, stat och medborgare.

4.1 Effektivare resursanvändning

Ekonomi handlar om effektiv hushållning med begränsade resurser. Redan den moderna nationalekonomins grundare, Adam Smith, identifierade tre grundläggande produktionsfaktorer: jord, arbete och kapital. Jord kan i en modern ekonomi och med vår tids tänkande översättas till naturresurser i vid mening.

Den neoklassiska nationalekonomiska teori som dominerade 1900-talet och den industriella revolutionen hade starkast fokus på produktionsfaktorerna kapital och arbete, inte minst att öka arbetskraftens produktivitet, alltså att få ut mer nytta per insatt arbetstimme. Det är till och med så att ordet produktivitet i nationalekonomiska sammanhang ofta används synonymt med arbetskraftsproduktivitet.

Betydligt mindre fokus har lagts på den tredje produktionsfaktorn i ekonomin – naturresurserna. Ofta har naturen i praktiken

uppfattats som en outhämlig resurs. Den teoribildning för ekonomisk tillväxt som etablerades under 1900-talet byggde helt på faktorerna arbete och kapital.¹ Detta stämde också länge med människans praktiska erfarenhet, med undantag för lokala begränsningar som exempelvis överbetade betesmarker. Men situationen är radikalt annorlunda i en värld där ekonomins omfattning är fyra hundra gånger större än på Adam Smiths tid och människan närmast sig gränserna för jordens samlade bärkraft.

Cirkulär ekonomi handlar till stor del om att effektivisera användningen av naturens resurser, naturkapitalet. Det är alltså inte någon ny ekonomisk teori som står i motsats till nationalekonomisk vetenskap.² Begreppet cirkulär ekonomi kan till och med leda tankarna fel. Betalningar cirkulerar i varje ekonomi mellan företag, hushåll, offentlig sektor och kreditinstitut. Det är strömmarna av fysiska resurser som avses bli cirkulära i en cirkulär ekonomi.

Cirkulär ekonomi är snarare en metafor för hållbara resursflöden som kan bidra till vidareutveckling av ekonomisk teori och tillämpning, framför allt i synen på naturkapital i förhållande till annat kapital. Än viktigare är hur denna metafor kan bidra till att släppa loss konkret innovation och därmed möjliggöra en hållbar ekonomisk utveckling.

Utredningen instämmer i Konjunkturinstitutets konstaterande i sin miljöekonomiska rapport 2016: Frågan är inte om – utan hur – övergången till en cirkulär ekonomi kan realiseras på ett samhälls-ekonomiskt effektivt sätt.³

4.2 Stor samhällsekonomisk potential

Även om det linjära sambandet mellan resursanvändning och tillväxt inom flera sektorer brutits, både i Sverige och andra utvecklade ekonomier, visar många studier på en fortsatt mycket stor potential för att effektivisera samhällets resursanvändning. Även i moderna industriländer finns överallt underutnyttjade resurser och stora läckage.

¹ Solow, R.M. 1956, *A contribution to the theory of economic growth*, The Quarterly Journal of Economics, 70(1):65–94.

² Se till exempel Konjunkturinstitutet. 2016. *Miljö, ekonomi och politik*. kapitel 1.

³ Konjunkturinstitutet. 2016. *Miljö, ekonomi och politik*. kapitel 1.

Trots allt fokus på klimatpåverkan och energieffektivisering är det till exempel fortfarande så att mer än hälften av all den primär-energi som tillförs EU:s medlemsländer, framför allt i form av fossila bränslen, förloras innan energin ens har nått slutanvändning. Stora förluster i form av spillvärme sker vid energiomvandling på vägen från bränsle till olika energitjänster, framför allt vid elproduktion och i förbränningsmotorer.⁴ Till detta kommer en stor potential att också effektivisera slutanvändningen av energi genom till exempel effektivare belysning, byggnader eller transportsystem.

Bara omkring 40 procent av allt fast avfall i EU går till någon form av materialåtervinning.⁵ Även för material som nått relativt höga nivåer av återanvändning som stål, PET och papper går 30–75 procent av det ekonomiska värdet förlorat efter den första användningen.⁶

Liksom vad gäller energi uppstår ineffektiviteter i materialanvändning dessutom i flera led, långt innan material har blivit avfall. I rapporten *Growth Within* har Ellen MacArthur Foundation och konsultföretaget Mc Kinsey analyserat tre resursintensiva sektorer av ekonomin i EU: transporter, bebyggelse och livsmedel. Dessa tre sektorer beräknas svara för 60 procent av de europeiska hushållens samlade utgifter och 80 procent av den totala resursanvändningen. Samtliga tre områden kännetecknas av stora förluster och ineffektiviteter. I exempelrutan illustreras detta vad gäller transporter.

Slutresultatet pekar på att resursanvändningen i EU kan effektiviseras med 3 procent årligen till år 2030 vilket uppskattas minska de direkta utgifterna för primära resurser med omkring 6 000 miljarder kronor jämfört med nuvarande utvecklingsscenarier. Om även andra kostnadsminskningar räknas in uppskattar rapporten att vinsterna blir tre gånger så stora och skulle kunna leda till 7 procent högre BNP i EU år 2030.⁷ Det skulle innebära en ekonomisk potential av samma storleksordning som de förväntade vinsterna när EU:s före-

⁴ Conolly, D. et al. 2013. *Heat Roadmap Europe: Combining district heating with heat savings to decarbonise the EU energy system*, Energy Policy, Elsevier Ltd.

⁵ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Waste_statistics#Waste_treatment Besökt 20 februari 2017.

⁶ Se not 7.

⁷ Ellen MacArthur Foundation, Stiftungsfonds für Umwelökonomie und Nachhaltigkeit, Mc Kinsey Center for Business and Environment. 2015. *Growth Within: A circular economy vision for a competitive Europe*. Även för Sverige väger samma tre sektorer tungt vad gäller resursanvändning. Se till exempel SOU 2005:51, *Bilen, biffen, bostaden*.

gångare EEG lanserade idén om den gemensamma europeiska marknaden under 1980-talet.⁸

exempel Ineffektiv mobilitet

Europeiska hushåll använder i genomsnitt 15 procent av sin disponibla inkomst för transporter. Men de spenderas i ett system med mycket stora förluster:

- Den genomsnittliga bilen står parkerad 92 procent av tiden, ofta på värdefull mark i städerna.
- Bilen har 5 säten men i genomsnitt 1,5 passagerare.
- Bara 14 procent av primärenergien når bilens hjul, resten försvinner i förluster, framför allt i motorn. Av den energin används i sin tur mindre än en tiondel till att flytta passagerare och last, resten går åt för att flytta själva bilen.
- Omkring 50 procent av den värdefulla marken i städer upptas av trafiksystemet: vägar, parkeringar, trafikplatser.
- Vägarnas maxkapacitet används bara under 5 procent av tiden och även då täcks bara 10 procent av ytan av fordon.

Källa: Ellen MacArthur Foundation et al., Growth Within: A circular economy vision for a competitive Europe.

Andra studier pekar på en potential att globalt minska de årliga råvarukostnaderna med i storleksordningen 30 000 miljarder kronor till år 2030.⁹

En studie från Copenhagen Economics¹⁰ visar att de samlade kostnaderna för råvaror och inköpt material för dansk industri är ungefär dubbelt så stora som lönekostnaderna, vilket indikerar att resursproduktivitet kan vara en lika viktig faktor för industrins konkurrenskraft som arbetskraftsproduktiviteten. Studien bedömer också att kostnaderna för resurser och material, med i dag känd teknik, kan sänkas med motsvarande 3,5–7 procent av dansk industrins totala lönekostnader.

⁸ www.europarl.europa.eu/atyourservice/sv/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.1.1.html. Besökt 12 februari 2017.

⁹ McKinsey Global Institute. 2011. *Resource Revolution: Meeting the world's energy, materials, food and water needs*.

¹⁰ Copenhagen Economics. 2013. *Ressourceproduktivitet og konkurrenceevne i dansk industri*.

Statistik och annat kunskapsunderlag vad gäller materialflöden är dock mycket sämre än för energi, vilket bidrar till att göra alla beräkningar av detta slag svåra. Det gäller självfallet i synnerhet prognoser som sträcker sig långt in framtiden. Den samlade bilden från en rad internationella studier är dock att det finns en mycket stor potential att effektivisera samhällets resursanvändning och att det därmed ligger stora ekonomiska möjligheter i att minska förlusterna, nyttja tillgångarna bättre och utveckla cirkulära affärsmodeller.

4.3 Nya möjligheter – tekniska drivkrafter för en cirkulär ekonomi

Den tekniska utvecklingen bidrar till att möjligheterna att utveckla en cirkulär ekonomi är mycket större i dag och i framtiden än för bara ett par årtionden sedan. Det handlar framför allt om två fundamentala teknologiska genombrott: digitalisering och förnybar energi.

4.3.1 Digitalisering

Utvecklingen av den digitala tekniken har nått ett stadium där den på ett djupgående sätt är på väg att förändra hela samhällsutvecklingen, allt från handel och industri till hälsovård och kultur. Till en början användes informationstekniken till att effektivisera etablerade processer i industri och offentlig förvaltning. Nu har vi nått ett stadium av digital transformation som ger upphov till helt nya sätt att organisera och driva mänsklig verksamhet. De digitala informationsnätverken vävs allt tätare samman med de fysiska flödena i samhället. Konsekvenserna begränsas inte längre till teknik och ekonomi utan påverkar nu i hög grad också sociala relationer och mänskligt beteende.

Digitaliseringen kopplas ofta till vad som beskrivs som industrialiseringens fjärde våg, och begrepp som sakernas internet (Inter-

net of Things, IoT), eller alltings internet (Internet of Everything, IoE), big data, block chain teknologier och artificiell intelligens.¹¹

Denna utveckling ger helt andra möjligheter att följa, styra och effektivisera samhällets resursanvändning. Mest uppenbart redan nu är hur digitala plattformar för delning eller försäljning möjliggör ett mer effektivt nyttjande av samhällets befintliga resurser. Ett känt exempel är AirBnB som erbjuder korttidsuthyrning av privata bostäder som därmed kan nyttjas mer effektivt. Företaget är i dag verksamt i 190 länder och erbjuder omkring två miljoner bostäder för uthyrning. Det startade 2008 och beräknas i dag vara värt närmare 300 miljarder kronor, eller nästan lika mycket som de stora hotellkedjorna Hilton och Hyatt tillsammans.¹² Både AirBnB och dess kusin Uber, som är en digital tjänst för persontransporter, hör i dag till världens högst värderade onoterade företag.

Annonstjänsten Blocket är ett svenskt exempel som har möjliggjort effektivare försäljning av framför allt begagnade varor. Värdet på allt det som annonseras ut på Blocket beräknas i dag uppgå till över en tiondel av Sveriges BNP.¹³

Motsvarande digitala plattformar som kan väcka slumrande resurser och effektivt matcha utbud och efterfrågan finns och kommer att uppstå på många fler områden, inte bara för konsumenter, utan i handel mellan företag. Digitaliseringen ger också möjlighet att digitalt identifiera och märka olika komponenter i en produkt, vilket ibland kallas ett materialpass. Därmed kan värdet i produkten upprätthållas på ett mycket smartare sätt. I stället för att i slutet av dess livslängd krossa och smälta ner värdefulla komponenter till lågvärdiga blandningar, kan olika delar eller material tas tillvara, separeras och återanvändas på ett mer differentierat och resurseffektivt sätt. Detta kommer att påverka industriell design för att möjliggöra cirkulärt återbruk.

På oräkneliga områden möjliggör digitaliseringen ett mer effektivt och cirkulärt nyttjande av samhällets resurser. Digitala plattformar möjliggör dessutom informationsutbyte och betalningar i

¹¹ Se till exempel den tyska regeringens plattform för Industri 4.0., www.plattform-i40.de. Besökt 20 februari 2017.

¹² www.skift.com/2016/09/23/airbnbs-latest-investment-values-it-as-much-as-hilton-and-hyatt-combined/ Besökt 20 februari 2017.

¹³ www.blocket.se/omblocket.htm Besökt 20 februari 2017.

realtid mellan en stor mängd aktörer som ger helt nya möjligheter till cirkulära affärsmodeller.

4.3.2 Förnybar energi

Världens energiförsörjning, dominerad av fossila bränslen, är ett tydligt exempel på de växande problemen med den linjära ekonomin och resursanvändningen.

Förnybar, eller om man så vill cirkulär, energi svarar ännu för en mycket liten del av världens totala energibalans, även om den nu växer snabbare än alla andra energislag. Under 2015 svarade förnybar elproduktion för hela ökningen av världens elproduktion.¹⁴ Denna utveckling drevs tidigare av starka subventioner i några få ledande länder. Den omvälvning som nu börjat beror på att framför allt förnybar elproduktion från vind- och solkraft under flera år har fallit kraftigt i pris och därmed blivit konkurrenskraftig utan subventioner på allt fler håll i världen. Det gäller inte minst i flera starka tillväxtekonomier.

Priserna på förnybar energi fortsätter av allt att döma att falla relativt andra alternativ. Det beror i grunden på att kostnaden inte är kopplad till någon råvara, utan helt bestäms av teknologins utveckling. Kostnaden faller därmed med lärkurvor och volymer på samma sätt som för andra tekniker. Den förnybara energins växande konkurrenskraft kan därmed också ses som ett exempel på potentialen i cirkulära affärsmodeller. Framför allt innebär den att en framtida cirkulär ekonomi också kan drivas med konkurrenskraftig cirkulär energi.

Särskilt solenergin har dessutom en systemförändrande potential genom att den erbjuder starkt decentraliserad produktion, lagring och användning av energi, vilket öppnar nya möjligheter för innovation i resurseffektiv teknik och affärsmodeller.

¹⁴ BP 2016. *BP Statistical Review of World Energy*. www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy/renewable-energy.html. Besökt 20 februari 2017.

4.4 Omfattande verktygslåda för cirkulär ekonomi

Med den breda definition av cirkulär ekonomi som presenterades i kapitel 3 och mot bakgrund av de möjligheter och drivkrafter som beskrivits ovan, blir det tydligt att det finns många möjligheter för de aktörer som vill utveckla cirkulär teknik eller cirkulära affärs- och verksamhetsmodeller. Man kan förenklat beskriva dessa som en verktygslåda med sex olika slags verktyg, enligt figur 4.1.

Framför allt genom att kombinera dessa verktyg skapas en stor potential för innovation. Det kan handla om såväl stegvisa förbättringar i befintliga processer som så kallad disruptiv, eller omvälvande, innovation som leder till helt nya affärsmodeller eller system.

Figur 4.1 Verktöylåda för cirkulära affärsmodeller

 ANVÄND FÖRNYBART	• Övergå till förnybar energi och biologiskt nedbrytbara material. • Bevara och återskapa fungerande ekosystem. • Återför återvunna biologiska resurser till biosfären.
 DELA	• Öka nyttjandegraden genom att dela tillgångar. • Förläng livslängd genom underhåll och design för hållbarhet och uppgradering etc. • Sälj funktion istället för produkt. • Återanvänd (t.ex. genom begagnatförsäljning).
 OPTIMERA	• Öka produktens prestanda/effektivitet. • Eliminera avfall i leverantörskedja och produktion. • Nyttja big data, automatisering, fjärravläsning- och styrning.
 SLUT CIRKELN	• Möjliggör uppgradering och modularitet genom design. • Återtillverka produkter och komponenter. • Återvinn material. • Återvinn biokemikalier från organiskt avfall.
 VIRTUALISERA	• Böcker, musik, möten, butiker, utbildning etc.
 BYT UT	• Använd avancerade material, nya teknologier, nya tjänster när miljönyttan motiverar.

Källa: Tillväxtverket, Ellen MacArthur Foundation/Mc Kinsey.

4.5 Minskade affärsrisker och ökad försörjningstrygghet

4.5.1 Instabila råvarupriser och affärsrisker

I takt med att resurssituationen i världen blir allt mer ansträngd utgör den också en allt starkare riskfaktor för näringslivet. Efter ett århundrade av fallande reala råvarupriser bröts den trenden vid sekelskiftet. Mellan 2002 och 2010 steg de genomsnittliga globala råvarupriserna med cirka 150 procent och raderade därmed ut hela prissänkningen för de tidigare hundra åren. Även om råvarupriserna därefter sjönk igen så tycks alla de bedömare som utredningen varit i kontakt med, förutspå långsiktigt stigande eller i alla fall mer instabila och svårförutsägbara råvarupriser i framtiden.¹⁵

Detta gäller metaller och andra i allmänhet icke förnybara resurser som har ett pris och handlas på världsmarknaden. Som framgår av kapitel 3 är det minst lika viktigt att beakta de naturresurser som i allmänhet inte är prissatta på marknaden som ren luft, grundvatten och biodiversitet, vilka är basen för alla ekosystemtjänster. De är redan starkt ansträngda, vilket leder till stora och växande kostnader, som dock inte syns i marknadspriserna, i brist på fungerande marknader eller politiska regleringar.

Men dessa kostnader är reella för samhället och kan plötsligt slå igenom också för näringslivet, vid till exempel extrema händelser som en stark torrperiod, eller i större skala om de globala ekosystemen hamnar ur balans och når en brytpunkt, en så kallad tipping point. Kostnaderna kan också börja slå igenom på ett mer kontrollerat sätt i takt med att enskilda länder eller det internationella samfundet genomför politiska reformer för att exempelvis motverka klimatförändringar eller markförstöring.

Många internationella företag är i dag starkt medvetna om de risker som finns kopplade till hållbarhetsutmaningar i försörjningskedjan. Exempelvis har analyser visat hur lönsamheten hos klädföretag under senare år varierat med så mycket som 50 procent beroende på svängningar i bomullspriserna.¹⁶

¹⁵ McKinsey Global Institute. 2011. *Resource Revolution: Meeting the world's energy, materials, food and water needs*.

¹⁶ Trucost. 2014. *Natural capital at risk: The top 100 externalities of business*.

När företag som H&M formulerar en långtgående vision om att bli helt cirkulärt¹⁷ eller Ikea deklarerar att de ska nå energi- och resursoberoende¹⁸ handlar det inte bara om att vinna förtroende och bidra positivt till det omgivande samhället. Det handlar i högsta grad om att minimera reella risker i den långsiktiga affärsmodellen.

4.5.2 Nationell försörjningstrygghet

Även länder och regeringar har börjat fästa allt större avseende vid risker med naturresursförsörjningen och därmed anledning att prioritera en mer effektiv resursanvändning och ett mer effektivt och cirkulärt nyttjande av de resurser som redan finns i ekonomin.

EU-länderna förbrukar exempelvis ungefär en fjärdedel av världens alla material men utvinner bara ungefär tre procent. EU har mot den bakgrunden identifierat 20 kritiska råvaror som dels har stor ekonomisk betydelse, dels liten utvinning inom EU.¹⁹ Detta anses innebära bland annat politiska risker. Det gäller bland annat fosfatmineral, grafit och många sällsynta jordartsmetaller. Kina är den dominerande producenten av dessa kritiska material.

Utredningen bedömer dock inte detta som ett avgörande argument för att styra mot en mer cirkulär ekonomi i Sverige. Även om ett enskilt land genom utvinning och återvinning kan försäkra sig om en inhemsk resursbas, är förädling och tillverkning i allmänhet ändå på olika sätt beroende av globala samband och handel över gränserna. Men ökad försörjningstrygghet av kritiska material bedöms alltså vara ett strategiskt intresse på EU-nivå.

Det är värt att notera att argument kring försörjningstrygghet under senare år återkommit och vuxit i betydelse på nyckelområden som energi- och livsmedelsförsörjning. Också på dessa områden lyfts effektivisering och ett minskat beroende av importerade

¹⁷ <https://about.hm.com/sv/sustainability/approach-to-sustainability/sustainability-strategy.html> Besökt 20 februari 2017.

¹⁸ Ikea, 2014, *People & Planet Positive, IKEA Group Sustainability Strategy for 2020*. Citat: "Resource and energy independence refers to using resources within the limits of the planet - enabling us to take greater control of our resource chain, through approaches such as vertical integration into raw materials and by increasing recycling and reuse of critical raw materials."

¹⁹ Sveriges geologiska undersökning SGU. 2014. *Uppdrag att utföra en kartläggning och analys av utvinnings- och återvinningspotentialen för svenska metall- och mineraltillgångar*. Samt www.sgu.se. Besökt 12 februari 2017.

fossila bränslen och insatsvaror som prioriterade åtgärder. Den oro som under senare tid uppstått för ökad protektionism i världsekonomin eller till och med handelskrig, kan göra att dessa aspekter på råvaruförsörjning och -användning kommer att lyftas fram starkare.

4.6 Tillväxt och sysselsättning

Av ovanstående exempel framgår att den cirkulära ekonomin erbjuder intressanta affärsutvecklingsmöjligheter för både företag och hela branscher och minskade kostnader för samhället. Likväl är det betydligt svårare att uppskatta de samlade samhällsekonomiska effekterna av en övergång till mer cirkulär ekonomi. Åtminstone på det sätt frågan ofta ställs: Hur påverkas tillväxt och sysselsättning? Det har heller inte legat inom utredningens möjlighet eller uppdrag att närmare analysera dessa frågor.

Det förefaller dock uppenbart att det finns möjlighet till stora kostnadssänkningar för hela samhället som andelar av bruttonationalprodukten, BNP. Det är likaså svårt att invända mot att ett effektivt resursutnyttjande är bättre än ett ineffektivt, givet att inte själva omställningen i sig är för dyr, till exempel den nya teknik som behövs. Men hur tillväxten i ekonomin i stort påverkas, beror i sin tur på hur hushåll och företag använder de pengar som sparas på ett mer effektivt naturresursutnyttjande, hur Sveriges relativa konkurrenskraft påverkas, vad som händer med export och import, med mera.

De flesta rapporter från välrenommerade internationella organ som bland andra OECD, World Economic Forum och EU-kommissionen pekar även på möjligheter till ökad sysselsättning vid omställning till en cirkulär ekonomi, även om effekterna är svåra att analysera.²⁰ Mot den bakgrunden kan det förefalla överraskande att en svensk analys från Konjunkturinstitutet drar slutsatsen att sysselsättningen inte skulle påverkas.²¹ Den slutsatsen tycks fram-

²⁰ För bakgrundsrapporter till sådana slutsatser, se till exempel: Cambridge Econometrics. 2014. *Study on modelling the economic and environmental impacts of raw material consumption*. European Commission. Technical Report 2014.2478.; Horbach, J. Rennings, K. Sommerfeld, K. 2015. *Circular Economy and Employment*, (Metastudie.) Centre for European Economic Research; Rabobank. 2015. *The potential of the circular economy*, Hämtad från economics.rabobank.com/publications, World Economic Forum. 2014. *Towards the Circular Economy: Accelerating the scale-up across global supply chains*.

²¹ Konjunkturinstitutet. 2016. *Miljö, ekonomi och politik 2016*. s. 120-122.

för allt baseras på ett principiellt resonemang om att det egentligen bara är arbetsmarknadens funktionssätt som kan påverka den långsiktiga arbetslösheten.

Åtminstone på kort- och medellång sikt finns det skäl att anta att övergången till en mer cirkulär resursanvändning faktiskt skulle förbättra matchningen på arbetsmarknaden genom tillkomsten av fler tjänstebaserade jobb som inte kräver akademisk utbildning kombinerat med en viss förskjutning av konsumtionen från importerade produkter till inhemska tjänster. På längre sikt kommer sysselsättningsutvecklingen förvisso att bestämmas av många andra faktorer och teknikutvecklingen att förändra efterfrågan på arbetskraft också vad gäller cirkulära tjänster.

I detta sammanhang får dock inte det grundläggande problemet från kapitel 3 glömmas bort: Den nuvarande linjära ekonomin skapar mycket stora och växande kostnader som inte är synliga i marknadspriserna, men helt underminerar tillväxten om vi inte kan förändra resursflödena i ekonomin. De bas-scenarier, eller ”business-as-usual”-alternativ, med trendframskriven tillväxt som används i de flesta studier av olika tillväxtscenarier finns inte i verkligheten. Business as usual blir mycket kostsamt. En smart och samhällsekonomiskt effektiv omställning till hållbarhet blir lönsam för samhället.

4.7 Betydande hinder

Som framgår av ovanstående finns det både ekonomiska drivkrafter och tekniska möjligheter som underlättar omställningen till cirkulär ekonomi. I många fall kan cirkulära affärsmodeller redan i dag vara mer lönsamma än de traditionella.

Man kan därför fråga sig om det behövs några utvecklade styrmedel eller förändrad politik. Kommer inte förändringen att ske av sig själv?

Det finns dock betydande inbyggda hinder mot en cirkulär ekonomi. En del av dem har att göra med att marknaderna inte fungerar optimalt, vad som brukar kallas för marknadsmisslyckanden. Det viktigaste marknadsmisslyckandet handlar om de stora externa kostnader som är förknippade med vår resursanvändning, men som inte har något pris på marknaden och som beskrivs i kapitel 3.

Problemet med miljökostnader som inte har något pris på marknaden förstärks dessutom av att många regeringar subventionerar

naturresursutvinning och primära industrier. De samlade råvarurelaterade subventionerna i världen, inklusive till energi och vatten, har uppskattats uppgå till omkring 10 000 miljarder kronor årligen.²² Det är mer än en procent av hela världens BNP och bidrar till att hålla resurspriserna på en konstgjort låg nivå.

Det finns också andra marknadsmisslyckanden som otillgänglig information och höga transaktionskostnader. Det bidrar till att de flesta marknader för återvunna material eller begagnade produkter inte är lika välfungerande som för jungfruliga material eller nya produkter. Delade incitament är ett annat vanligt hinder. Det betyder att en åtgärd som egentligen är lönsam inte genomförs därför att kostnader och vinster av en viss åtgärd är obalanserat fördelade mellan olika aktörer.

Det finns också andra typer av hinder. Diskussionen om eventuellt nya styrmedel tycks ofta utgå ifrån ett outtalat antagande om att nuvarande förhållanden är marknadsstyrda och att varje förändring därmed är ett ingrepp som stör marknaden. I själva verket är samhällets resurstunga system som bebyggelse, samhällsplanering, trafik och livsmedelsförsörjning styrda av mängder av regelverk och standarder som format den nuvarande ordningen och konserverar den. Detta kan kallas för regelmisslyckanden. En omställning till cirkulär ekonomi kommer att kräva omfattande förändringar i dessa regelverk.

Vidare är såväl offentliga institutioner som branschorganisationer, liksom våra vanor, beteenden, och konsumtionsmönster formade under mer än ett århundrade av linjärt ekonomiskt tänkande. Här ryms rader av synliga och osynliga hinder mot innovation, nytänkande och cirkulärt entreprenörskap. Det kommer att ta tid att förändra allt detta, precis som det tagit lång tid att skapa den nuvarande ordningen, i huvudsak byggd på ett linjärt resursutnyttjande.

Att avlägsna ett hinder behöver inte innebära en avvikelse från en fri och fungerande marknad utan, om det görs klokt, snarare skapa bättre fungerande marknader där priserna bättre speglar den reella samhällsekonomiska kostnaden. Inte heller behöver ny policy

²² McKinsey Global Institute. 2011. *Resource Revolution: Meeting the world's energy, materials, food and water needs*.

betyda fler eller krångligare regler. Det kan också handla om att ta bort, byta ut eller förenkla nuvarande regelverk.

En mer specifik analys av hinder för reparation och återanvändning enligt utredningens uppdrag görs i kapitel 12.

4.7.1 Det räcker inte med bara ny teknik

Vår tids kraftfulla tekniska genombrott bär löften om att på nya och mycket mer effektiva sätt kunna tillfredsställa grundläggande mänskliga behov som mobilitet, boende och livsmedel. Löser då inte självkörande bilar, precisionsjordbruk, 3D-printing av byggnader, billig och ren energi i sig själva hållbarhetsproblemet?

Dessa och andra tekniska landvinningarna leder otvetydigt till omvälvande samhällsförändringar. De gör hållbarhetsomställningen tekniskt genomförbar och mer ekonomiskt attraktiv. Men det är inte självklart att förändringarna går i en hållbar riktning.

Givet nuvarande utvecklingstrender finns inte mycket som tyder på att tekniken i sig löser mänsklighetens resursutmaning. Den årliga tillväxten överstiger den årliga effektiviseringen och därmed ökar den absoluta belastningen på ekosystemen. Det beror bland annat på att de ekonomiska vinsterna av effektivare teknik frigör konsumtionsutrymme och ökar efterfrågan, den så kallade rebound-effekten: Minskade materialkostnader på ett område, möjliggör ökad och kanske ohållbar konsumtion på ett annat. Utan rätt förutsättningar kan digitalisering och billig förnybar energi leda till att människan bara ytterligare driver upp resursanvändning, materialomsättning och läckage från ekonomin och förvärrar obalanserna i de ekologiska och sociala systemen.

Det är mot denna bakgrund som det behövs förändrade spelregler och ett utvecklat samspel mellan näringsliv, forskning, stat och medborgare för att styra in utvecklingen och innovationskraften i långsiktigt hållbara banor. Teknik och politik samverkar också med kulturella och sociala förhållanden. Förändrade synsätt på till exempel ägande och konsumtion kan bidra till att förändringar sker snabbare än några tekniska och ekonomiska scenarier i dag kan förutse.

5 Hur cirkulärt är Sverige?

Kunskapen om samhällets resursflöden är begränsad. Arbete pågår i flera sammanhang för att bland annat utveckla olika indikatorer för ekonomin som helhet, för specifika resursflöden och för enskilda produkter.

Sveriges ekonomi är mer resursintensiv än EU:s genomsnitt. Bara en bråkdel av det ekonomiska värdet i olika material tas tillvara efter den första användningen. Vår konsumtion ger upphov till ungefär 30 gånger större materialomsättning än det vi själva kan se som hushållsavfall.

5.1 Indikatorer för cirkularitet och resurseffektivitet

Om Sverige ska satsa på att bli mer cirkulärt är det önskvärt att den utvecklingen kan följas och utvärderas. Genom utvalda indikatorer kan förbättringar följas över tid. Om de är väl utformade kan de dessutom ge god vägledning om vilka de största materialflödena är samt deras negativa externa påverkan, och var det därmed finns störst potential till förbättring. Indikatorer kan även användas för att jämföra hur resurseffektivt Sverige är jämfört med andra länder.

Det finns redan i dag en EU-gemensam indikator, DMC, som visar hur stort värde olika länder skapar för varje ton material som tas ut i respektive land.¹ Denna indikator används även i bland annat Japan. Indikatorn är konstruerad så att ju högre värdet är, desto högre ekonomiskt värde får respektive land ut per kilo förbrukat material. Ett högt värde tyder med andra ord på en resurs-

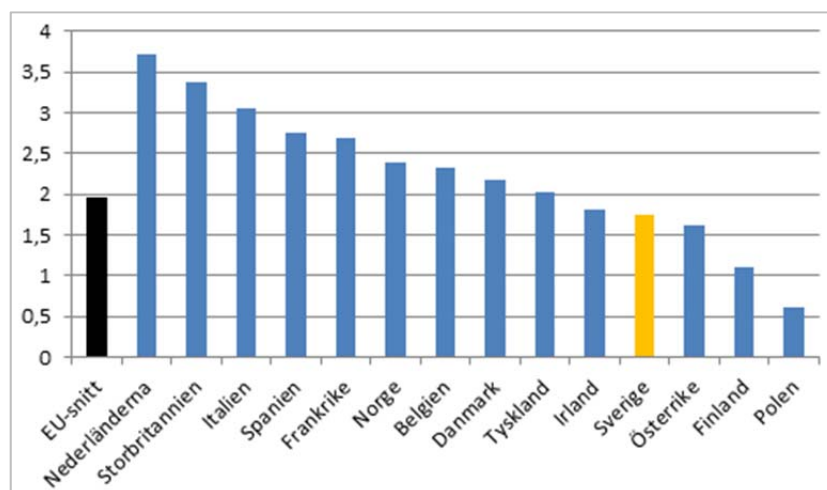
¹ Euro per kilogram domestic material consumption (DMC), det vill säga euro per kilo inhemsk materialkonsumtion.

effektiv ekonomi. Det svenska värdet för denna indikator (1,75) ligger under gemensnittet för EU (1,97) men även under flera jämförbara länder som exempelvis Norge (2,39), Tyskland (2,03) och Danmark (2,18). Länder som ligger lägre är Finland (1,10), Österrike (1,62) och Polen (0,62). Se figur 5.1.

Denna indikator mäter hur stort ekonomiskt värde ett land lyckas producera per uttag av naturresurser mätt i kilo inhemsk materialkonsumtion. Inhemsk materialkonsumtion omfattar allt fast, flytande och gasformigt material, förutom vatten och luft, som har ett ekonomiskt värde och som antingen har tagits ut från det egna landets naturresurser (minus export) eller har importerats från andra länder.

En uppenbar begränsning med detta mått är att det inte gör någon skillnad mellan olika slags naturresurser som i praktiken kan ha väldigt olika negativ miljöpåverkan vid uttag och användning.

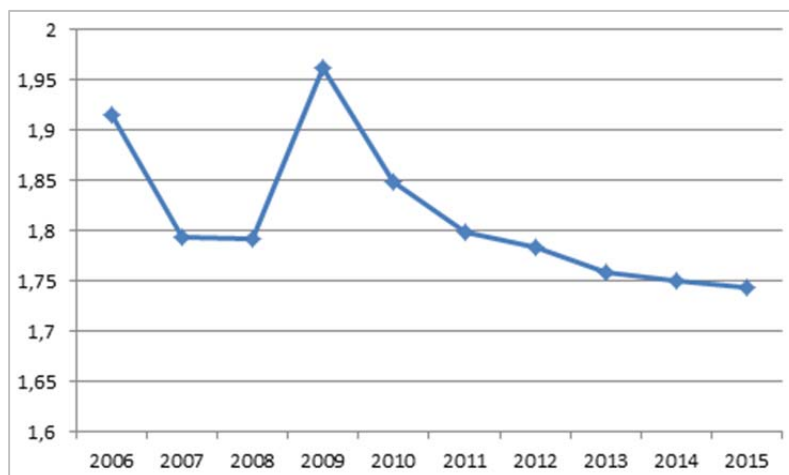
Figur 5.1 Euro per kilogram inhemsk materialkonsumtion, år 2014, olika utvalda länder



Förutom att Sverige ligger relativt lågt jämfört med andra länder så har Sverige också försämrat sitt mått över tid. EU har räknat fram ett mått där respektive land kan jämföras med sig självt över tiden med hjälp av så kallade kedjelänkade volymer som bland annat tar hänsyn till hur landets prisnivå har utvecklats. Enligt detta mått har

Sverige blivit mindre resurseffektivt över tiden, medan EU som helhet under samma period blivit mer resurseffektivt.² Se figur 5.2.

Figur 5.2 Euro per kilogram, kedjelänkade volymer (basår 2010), för Sverige åren 2006 till 2015



Den kritik som har riktats mot måttet euro per inhemsk materialkonsumtion, DMC, är att det missgynnar länder som har stor egen råvaruproduktion som exempelvis Finland och Sverige. Detta medan länder med hög konsumtion av importerade färdiga produkter, som väger lite och därför ger litet avtryck i indikatorn men kräver stor materialkonsumtion vid tillverkningen, gynnas.

Den negativa utvecklingen över tid i Sveriges fall beror troligen också mer på tillväxt i resursintensiv basindustri än att effektiviteten inom respektive sektor skulle ha minskat. Samtidigt synliggör DMC det faktum att Sveriges ekonomi, trots högt kunskapsinnehåll och avancerad industri, fortsatt är mer råvarubaserad än många andra europeiska länders.

Ett sätt att ta fram en mer rättvisande indikator på den totala resursanvändningen i ett land vore därför att beräkna hur stor materialanvändning respektive lands konsumtion av material och produkter orsakar. Eurostat och OECD arbetar aktivt för att ta

² European Environment Agency. 2016. *Circular economy in Europe – Developing the knowledge base*. Report No 2/2016.

fram en sådan indikator för råmaterialkonsumtion, RMC³. Ett fåtal europeiska länder testat att beräkna RMC och dessa är Tyskland, Storbritannien, Nederländerna och Schweiz. I Sverige har Naturvårdsverket i samarbete med SCB tagit fram en liknande indikator för konsumtionsrelaterade utsläpp av koldioxidekvivalenter. Syftet är att synliggöra den totala klimatpåverkan från vår samlade konsumtion, alltså även de utsläpp som är kopplade till vår import av varor och tjänster och som sker utanför vårt lands gränser. Att ta fram en motsvarande indikator för råmaterialkonsumtion för Sverige vore möjligt men är komplext och kräver resurser.

Generellt är kunskapsläget sämre vad gäller resursanvändning och materialflöden i samhället jämfört med energiflöden eller klimatpåverkan.

5.2 Indikatorer i Japan

Japan har under många års tid använt indikatorer för att följa utvecklingen vad gäller resursanvändning och avfallsförebyggande. De använder dels samma indikator på inhemsk materialkonsumtion som EU, dels en indikator på graden av cirkulär användning. Cirkulär användning mäter mängden återanvänt material delat med den totala mängden material. I Japan har denna indikator förbättrats från 10 procent år 2000 till 15,3 procent år 2012. Japans mål är att nå 17 procents cirkulär användning år 2020.

Japan använder också ett tredje mått som är andelen avfall som går på deponi.

5.3 Ekonomiska indikatorer

I rapporten *Growth Within*⁴ presenteras ett ekonomiskt mått på cirkularitet: Det totala värdet av allt återvunnet material och återvunnen energi delat med värdet på alla jungfruliga råvaror⁵. I

³ Raw material consumption, demand-based measures of material flows.

⁴ Ellen MacArthur Foundation/McKinsey. 2015. *Growth Within, a circular economy vision for a competitive Europe*.

⁵ Denna indikator definieras som det uppskattade värdet på återvunnet material och återvunnen energi delat med värdet på råmaterialproduktion justerad för nettoimport av råmaterial samt 30 procent av det inbäddade värdet av råmaterial från nettoimport av produkter.

Europa var värdet på denna indikator år 2012 endast 5 procent.⁶ Det vill säga endast 5 procent av värdet på använda jungfruliga resurser togs till vara medan 95 procent av det ekonomiska värdet gick förlorat efter den första användningscykeln.

Denna indikator liknar den japanska men utgår ifrån ekonomiskt värde i stället för mängden material. Detta har fördelen att också indikera kvaliteten i återanvändningen, det vill säga hur mycket av det ekonomiska värdet som upprätthålls vid återvinning. Om exempelvis en bil kan demonteras i sina olika beståndsdelar för att återanvändas som reservdelar, eller speciallegeringar av metaller återvinnas i specifika materialströmmar, behålls mer av det ekonomiska värdet än om bilen bara skulle klämmas ihop i en bilskrot och smältas ner i sin helhet.

Ett liknande mått har föreslagits av forskare vid Swedish ICT Victoria för att mäta cirkularitet på produktnivå. Se exempelrutan nedan.

exempel Cirkularitetsmått

Värdet på andelen återcirkulerat material delat med värdet på totalt (återcirkulerat + nytt) material.

En helt cirkulär produkt får då värdet 1. En helt linjär produkt får värdet 0.

Detta mått speglar inte mängden material utan det ekonomiska värdet av olika cykler. Ett smitt yxhuvud som återanvänds har exempelvis ett högre ekonomiskt värde än nedsmält järn när en ny yxa ska tillverkas.

Inom det strategiska innovationsprogrammet Re:Source pågår ett projekt för att vidareutveckla, validera och säkerställa användbarheten för ett sådant cirkulärhetsmått.

Källa: Linder, M., S. Sarasini, P. van Loon. Forthcoming. A metric for quantifying product-level circularity. *Journal of Industrial Ecology*. DOI: 10.1111/jiec.12552

⁶ Ellen MacArthur Foundation/McKinsey. 2015.

5.4 Avfall från konsumtion och produktion

När cirkulär ekonomi diskuteras i termer av avfallshantering och avfallsförebyggande rör diskussionen ofta de cirka 430 kg hushållsavfall som varje svensk ger upphov till varje år, alltså sammanlagt 4 miljoner ton.

Avfallet från hushållen är dock bara en liten del av allt det avfall som uppstår i samhället. I Sverige utgör gruvavfall från mineralutvinning 83 procent av den totala mängden avfall som uppgår till hela 167 miljoner ton per år. Gruvavfallet utgörs till största delen av gråberg och anrikningssand.

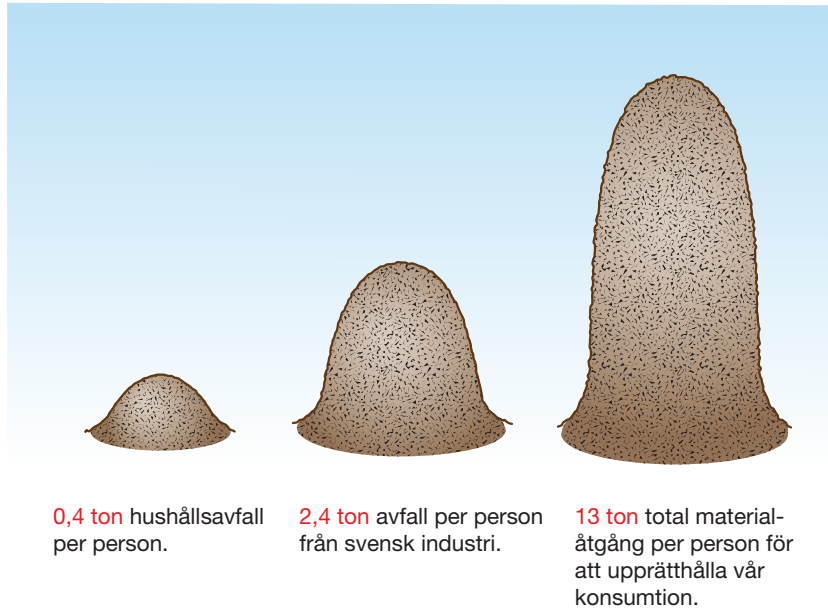
Övrigt avfall från svenska industrier utgör ungefär 2,4 ton per invånare och är alltså flera gånger större än hushållsavfallet. Det bekräftar att materialförlusterna är stora i alla delar av ekonomin. Men mängderna av olika material kan naturligtvis ha mycket olika ekonomiskt värde och vara mer eller mindre problematiska ur hållbarhetssynpunkt. Om gruvavfallet räknas bort materialåtervinns 43 procent av det samlade icke-farliga avfallet i Sverige.⁷

Om den samlade materialåtgången i stället ses ur ett konsumtionsperspektiv, åtgår hela 13,5 ton material för att upprätthålla den genomsnittliga konsumtionen per person i EU.⁸ I detta mått ingår alltså hushålls- och industriavfall i Europa samt de material som går åt för att tillverka alla de produkter som importeras till EU. Siffran för svensk konsumtion lär ligga på ungefär samma nivå.

När cirkularitet, resursanvändning och avfallsförebyggande diskuteras, till exempel vad gäller åtgärdsförslagen i del II av denna utredning, handlar det om att effektivisera och bättre cirkulera hela denna materialanvändning, inte bara om att hantera eller förebygga de jämförelsevis små mängderna av hushållsavfall som var och en kan se i vardagen. Detta perspektiv är viktigt att bära med sig för att förstå alla de effekter som vår materialanvändning för med sig och också den ekonomiska och miljömässiga potential som ligger i omställningen till en mer cirkulär ekonomi. Se figur 5.3.

⁷ Naturvårdsverket. 2016. *Avfall i Sverige 2014*.

⁸ Eurostat. 2015. *Domestic Material Consumption – tons per capita*.

Figur 5.3 Avfall och materialanvändning per person

6 Politisk bakgrund och närliggande begrepp

Idéerna och principerna bakom begreppet cirkulär ekonomi är inte nya. De har stegvis utvecklats över tid i olika sammanhang och under olika begrepp. De har också delvis avspeglats i politiken, både i Sverige och EU.

6.1 Politisk bakgrund

6.1.1 Kretsloppspropositionen och producentansvaret 1993

I den så kallade kretsloppspropositionen presenterade regeringen 1993 riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling.¹ En viktig utgångspunkt för förslaget var att miljöproblemen hade ändrat karaktär, från lokala till regionala och globala. Tyngdpunkten hade också förskjutits från punktutsläpp från industrier till mer diffusa utsläpp från transporter, varor och areella näringar. Regeringen beskrev att ”ett grundläggande problem är att samhällets materialhantering i dag är enkelriktad – från utvinning av råvara till deponering av avfall.”

Regeringen knöt förslaget till FN-konferensen om miljö och utveckling i Rio som 1992 hade lagt fast målet om en hållbar utveckling. ”För en hållbar utveckling krävs en mer cyklisk materialhantering – ett kretsloppssamhälle.” Propositionen lade bland annat vikt vid hur svenska kommuner skulle kunna omsätta Rio-konferensens handlingsprogram Agenda 21 i lokala program.

¹ Proposition 1992/93:180 Om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling.

Det mest konkreta uttrycket för propositionens principer var införandet av ett lagstadgat producentansvar genom en förändring av renhållningslagen.² Förändringen gav regeringen ett bemyndigande att kräva att den som tillverkar, importerar eller säljer en vara också ska vara ansvarig för att det uppkomna avfallet tas om hand på ett miljömässigt godtagbart sätt.

Reglerna om producentansvar har därefter tillämpats för en rad olika produkter, framför allt förpackningar, och bidragit till ökad återvinning av avfall. Under perioden 1993–1998 fanns den så kallade Kretsloppsdelegationen som bland annat arbetade med att vidareutveckla producentansvaret.

Principerna bakom det utvidgade producentansvaret (Extended Producer Responsibility, EPR) formulerades i Sverige³ och har introducerats i olika former av flera andra europeiska länder.

Kretsloppspropositionen innehåller i stort sett samma bärande principer som i dag ligger till grund för diskussionen om en cirkulär ekonomi, även om begreppen var annorlunda. Situationen har däremot starkt förändrats. Den totala utvinningen av naturresurser i världen har fördubblats från år 1993 till i dag⁴ och de globala koldioxidutsläppen har ökat med omkring 60 procent⁵. Å andra sidan var de tekniska och ekonomiska möjligheterna för en cirkulär ekonomi då inte i närheten av dagens. I början av 1990-talet fanns till exempel inte ens fasta internetuppkopplingar i företag och hushåll, ännu mindre något mobilt internet.

6.1.2 Miljömålspropositionen och resurseffektiviseringsutredningen 1998

År 1998 föreslog regeringen en ny struktur för det miljöpolitiska arbetet genom införandet av det så kallade generationsmålet och ett begränsat antal miljökvalitetsmål som ersatte en tidigare flora av olika miljömål.⁶

² Renhållningslag (1979:596).

³ Lindhqvist, T., Lidgren, K. 1990. Modeller för förlängt producentansvar, i *Från vaggan till graven – sex studier av varors miljöpåverkan*. Ds 1991:9, Miljödepartementet.

⁴ www.materialflows.net/trends/analyses-1980-2013/global-material-extraction-by-material-category-1980-2013/ Wirtshafts Universität Wien. Besökt 19 februari 2017.

⁵ <http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions>. Besökt 19 februari 2017.

⁶ Proposition 1997/98:145.

Regeringen presenterade i samma proposition också vad man kallade en utvecklad kretsloppsstrategi för att uppnå en effektiv och långsiktigt hållbar resursanvändning. Producentansvar för bilar och elektriska och elektroniska produkter introducerades samma år.

Vid denna period diskuterades bland annat begreppet faktor 10, vilket innebar att naturresursanvändningen i den rika världen ansågs behöva minska till en tiondel för att begränsa klimatpåverkan och nå en hållbar utveckling. Regeringen tillsatte 1998 en särskild utredare med uppdrag att se över behovet av åtgärder för bättre hushållning och effektivare användning av naturresurser, inklusive behovet av ett effektivitetsmål på nationell nivå.

Utredningen bedömde det inte ändamålsenligt att sätta upp specifika mål eller föreslå styrmedel för resurseffektivitet eller resursproduktivitet. Detta framför allt utifrån konstaterandet att miljöpåverkan eller eventuella risker för resursuttömning bestäms av uttag och spridning av naturresurser i absoluta tal, inte relativt den ekonomiska utvecklingen. Politiken borde därför, ansåg utredningen, inriktas på att uppnå mål i absoluta tal vad gäller att minska olika slags utsläpp och på styrmedel som syftar till att internalisera miljökostnaden.⁷ Utredningen lämnade inga konkreta förslag kopplade till sina överväganden och bedömningar.

6.1.3 Eco-Efficient Economy – Sveriges ordförandeskap i EU 2009

Begreppet Eco-Efficient Economy användes under det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009 som ett tema för att binda samman agendor i flera olika ministerråd. Tanken var att EU med ett samlat grepp skulle kunna adressera unionens två mest uppenbara utmaningar: klimatfrågan inför det globala klimatmötet i Köpenhamn samma höst och den ekonomiska återhämtningen efter den globala finanskris som slagit till året innan.⁸

⁷ SOU 2001:2, *Effektiv hushållning med naturresurser*.

⁸ Regeringen. 2009. Work Programme for the Swedish Presidency of the EU. SEI. 2009. Nilsson, M. et al. 2009. *A European Eco-Efficient Economy – Governing climate change, energy and competitiveness*. Stockholm Environment Institute/Swedish Government Offices.

Syftet med en Eco Efficient Economy beskrevs som att kunna skapa mer ekonomiskt välstånd med mindre användning av fossil energi och andra naturresurser och mindre negativ påverkan på klimatet. I ordförandeskapsprogrammet hette det att "klimatutmaningen kommer att mötas och EU:s konkurrenskraft stärkas genom att ställa om till en eko-effektiv ekonomi". Bland annat genomfördes ett gemensamt ministermöte för EU:s miljö- och industriministrar i Åre i syfte att bryta stuprören och bidra till mer sammanhängande agendor i de olika ministerråd som diskuterade klimat och konkurrenskraft.

Diskussionerna under det svenska ordförandeskapet bidrog till att "Hållbar tillväxt – främja en resurseffektivare, grönare och konkurrenskraftigare ekonomi" blev en av tre övergripande prioriteringar i EU:s långsiktiga tillväxtstrategi Europa 2020, som antogs av Europeiska rådet våren 2010. Ett resurseffektivt Europa är också en av agendans huvudinitiativ.⁹

När EU-kommissionen i december 2015 presenterade sin handlingsplan för cirkulär ekonomi beskrevs den som en nödvändig del i EU:s arbete för att utveckla en hållbar, koldioxidsnål, resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi. Se närmare kapitel 7.1.

6.1.4 Miljömålspropositionen 2010

I miljömålspropositionen 2010¹⁰ föreslog regeringen vissa förändringar i strukturen för miljömålen och styrningen av miljöpolitiken. Bland annat fick generationsmålet en ny lydelse och nya strecksatser för att fungera som ett inriktningsmål och få en tydligare funktion i miljömålssystemet.

Den internationella dimensionen fick större utrymme genom att det uppdaterade generationsmålet klargjorde att arbetet med att lösa de svenska miljöproblemen inte ska ske på bekostnad av att exportera miljö- och hälsoproblem till andra länder.

Den är denna målstruktur, som riksdagen senare fastställde, som gäller i dag och som diskuteras närmare i kapitel 8.

⁹ Europeiska kommissionen. 2010. *Europa 2020 – En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*, KOM (2010) 2020.

¹⁰ Proposition 2009/10:155. *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete*.

6.1.5 Strategiskt samverkansprogram för cirkulär och biobaserad ekonomi 2016

På initiativ av regeringens Innovationsråd beslutade den nuvarande regeringen 2016 om fem strategiska samverkansområden. Ett av dem har rubriken Cirkulär och biobaserad ekonomi.

Till varje samverkansområde har en samverkansgrupp knutits med representanter från bland annat näringsliv, offentliga aktörer, universitet, högskolor och forskningsinstitut. Samverkansgruppernas uppgift är att bistå i utvecklingen av innovationspolitiken genom att identifiera utmaningar och göra prioriteringar för gemensam kraftsamling mellan olika aktörer.¹¹

6.2 Begreppet cirkulär ekonomi

Idéer och principer bakom begreppet cirkulär ekonomi, framför allt vad gäller slutna kretslopp av material, är inte nya. Jordbruks-samhällets resurshantering var på många sätt cirkulär och så länge utvinning och tillverkning var hantverksmässig var det viktigt att helst nyttja allt tillgängligt material och undvika spill. Med industrialiseringens stora framgång och storskaliga energi- och materialanvändning följde samtidigt de växande problemen med den linjära ekonomin. (Se kapitel 3.)

Själva begreppet cirkulär ekonomi dyker upp i den moderna miljöekonomiska diskussionen 1990¹² men byggde förstås vidare på tidigare tankegods.¹³ Under 2000-talet har diskussionen vidgats och fått allt starkare fäste även i näringsliv och politik. Det förekommer en lång rad andra begrepp som är närliggande eller delvis överlappande med cirkulär ekonomi. Några av dem berörs kortfattat nedan.

¹¹ www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-strategiska-samverkansprogram
Besökt 20 februari 2017.

¹² Pearce, D.W., Turner R.K. 1990. *Economics of Natural Resources and the Environment*, John Hopkins University Press.

¹³ Se till exempel Boulding, K.E. 1966. *The economics of the coming spaceship earth*. In: *Environmental Quality in a Growing Economy: Essays from the Sixth RFF Forum*. och Stahel, W. 1982. *Product-life Factor. An inquiry into the Nature of Sustainable Societies*

6.3 Närliggande begrepp

6.3.1 Resurseffektivitet

Cirkulär ekonomi handlar på en övergripande nivå till stor del om effektivare användning av naturresurser, *resurseffektivitet*, alltså att kunna få ut mycket mer nytta per insatt resurs. Detta skulle också kunna kallas resursproduktivitet på motsvarande sätt som vi talar om arbetskraftsproduktivitet. Se kapitel 5.1

Ordet cirkulär tydliggör dock att det inte bara handlar om att göra befintliga system, eller den linjära ekonomin, effektivare. Det räcker inte med att bli stegvis effektivare om systemet inte har de grundläggande förutsättningar att fungera hållbart.

Som resurseffektiviseringsutredningen konstaterade (se kapitel 6.1.2) är det den absoluta påverkan på miljön som avgör om resultatet är hållbart eller ej, inte den relativa påverkan i relation till den ekonomiska tillväxten. Den långsiktiga ambitionen kan inte vara någon annat än att få ekonomin att fungera inom ramarna för systemvillkoren för hållbarhet. Se kapitel 3.3

Det innebär bland annat att det inte längre är tillräckligt med små stegvisa förbättringar utan att samhället även behöver göra förändringar på systemnivå och uppmuntra även disruptiv, alltså omvälvande, innovation.

Begreppen resurseffektivitet och cirkulär ekonomi används ofta tillsammans, utan någon väldefinierad relation dem emellan.

6.3.2 Ekoeffektiv ekonomi

Begreppet "Eco-efficient economy" myntades först inom World Business Council for Sustainable Development, WBCSD, i början av 1990-talet¹⁴. Det är ett begrepp som ligger nära resurseffektivitet men som understryker att det inte bara handlar om att begränsa användning av direkta, fysiska naturresurser utan framför allt den negativa påverkan på naturens produktionsförmåga.

¹⁴ World Business Council for Sustainable Development. 1992. *Changing course – Global Business Perspective on Development and the Environment*.

OECD har definierat *ekoeffektivitet* som förädlingsvärde per den sammanlagda miljöpåverkan som uppstått under produktionen.¹⁵

Även om ekoeffektivitet är ett ganska etablerat begrepp internationellt har det inte haft någon större plats i den svenska diskussionen. Liksom resurseffektivitet är det ett relativt begrepp som inte säger något om den absoluta miljöpåverkan.

6.3.3 Industriell symbios

Bilden av den cirkulära ekonomin i kapitel 3.4 är starkt förenklad. Där går resursflödena tillbaka från användaren till exempelvis återanvändning eller återvinning. Den verkliga bilden är mer komplex. Cirkulär ekonomi utgör egentligen ett holistiskt och cykliskt synsätt på hela ekonomin.

Där ingår exempelvis också att restprodukter från en industri kan bli insatsvara till en annan industri som i sin tur ger upphov till spillvatten och överskottsenergi som kan nyttjas av en tredje industri i närheten, vars restprodukter är råvara till den första industrin, och så vidare.

Sådana komplexa flöden av resurser mellan olika industrier kallas ibland *industriell symbios*, och kan sägas vara en del av den cirkulära ekonomin. Industriell symbios handlar ofta om ett lokalt eller regionalt kluster men behöver inte nödvändigtvis ha en geografisk begränsning. Ibland används begreppet industriell ekologi på liknande sätt, för att förklara hur olika industrier bildar ett slags ekosystem.

6.3.4 Bioekonomi

Bioekonomi är ytterligare ett begrepp som används allt mer men som likt cirkulär ekonomi saknar en entydig och vedertagen definition. I denna utredning kan bioekonomin enklast beskrivas som den vänstra delen i bilden av den cirkulära ekonomin i kapitel 3.4. Bioekonomi är alltså inte bara den ekonomi som kan kopplas till den gröna primärproduktionen i jord- och skogsbruket utan alla

¹⁵ OECD, 1998. *Ecoefficiency*.

värdecykler som bygger på biologiskt material som kan återföras till kretsloppet.

Inte minst den svenska skogsindustrin och jordbruksnäringen lyfter fram detta begrepp som en positiv bild av den egna verksamheten och dess potential för cirkularitet och hållbarhet. När regeringen nyligen definierade sina strategiska samverkansprogram, valde man att kalla ett av dem ”biobaserad och cirkulär ekonomi”. Se kapitel 6.1.5.

Enligt en rapport från Tillväxtanalys och SCB svarar bioekonomin för drygt 7 procent av Sveriges BNP och 23 procent av exporten.¹⁶ Den relativt sett större exportandelen beror framför allt på att den svenska skogsindustrin till stor del producerar för export.

¹⁶ Tillväxtanalys. 2016. *Den svenska bioekonomins utveckling – statistik och analys*.

7 Cirkulär ekonomi högt på den internationella dagordningen

Cirkulär ekonomi står i dag högt på dagordning i internationella organisationer som EU, OECD, G7 och G20. Flera ledande industriländer fokuserar på cirkulär ekonomi och ökad resurseffektivitet, däribland Tyskland, Japan, och Kina. Finland har nyligen satt upp målsättningen att bli världsledande inom cirkulär ekonomi.

De länder som leder utvecklingen har gemensamt att satsningen drivs ur ett näringspolitiskt och ekonomiskt perspektiv lika mycket som ur ett miljöpolitiskt.

Sverige var tidigt med att införa ett utvidgat producentansvar och besluta om grundläggande principer för omställning till det som då kallades ett kretsloppsanpassat samhälle. Svensk industri betraktas ofta som relativt resurseffektiv. Men i dag är det andra länder som strategiskt lyfter fram cirkulär ekonomi som ett centralt tema i samhällsutvecklingen. Det gäller inte bara inom EU utan också ledande industriländer utanför Europa, liksom flera viktiga internationella organisationer.

7.1 Internationella organisationer

7.1.1 OECD

OECD har under lång tid arbetat med teman kring resurseffektivitet och presenterat en rad rapporter. Under 2016 presenterades bland annat en policyguide för resurseffektivitet.

OECD beskriver också hur det pågår ett perspektivskifte bland medlemsländerna i riktning mot cirkulär ekonomi.¹

Under perioden 2017–2018 kommer OECD att vidareutveckla sitt arbete med cirkulär ekonomi inom tre av sina kompetensområden: vetenskap, teknik och innovation, miljö, samt handel. Det gäller till exempel biobaserade och cirkulära värdekedjor, effektivt nyttjande av biomassa, makroekonomiska fördelar med cirkulär ekonomi, samt en studie av export- och importhinder för återvinningsbara metaller.²

7.1.2 G7 och G20

På initiativ av Japan tog det dåvarande G8³, samarbetet mellan världen största ekonomier, upp resurseffektivisering på agendan vid toppmötet i USA 2004 under devisen 3R – reduce, reuse, recycle. (Se vidare om Japan, kapitel 7.2.4). Det ledde senare fram till en handlingsplan för 3R under det japanska G8-ordförandeskapet 2008, den så kallade Kobe 3R Action Plan.⁴

Under tyskt ordförandeskap 2015 lanserade G7 the Alliance for Resource Efficiency, ett öppet forum för erfarenhetsutbyte och spridande av best practice.

Under G7:s toppmötet 2016 bekräftade ledarna för världens största ekonomier på nytt betydelsen av ökad resurseffektivitet för miljö, klimat, hållbar utveckling och konkurrenskraft. Resurseffektivitet är numera en fast punkt på agendan för G7. Vid ett anknytande miljöministersmöte i Toyama beslöts om ett antal initiativ under kommande år som bland annat syftar till att utvidga samarbetet till tillväxtekonomier utanför G7. Miljöministrarnas deklaration binder ihop det japanska 3R-konceptet med EU:s begrepp ”resource efficiency”.⁵

¹ OECD. 2016. *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016*, OECD Publishing.

² Presentation av OECD sekretariat 27 januari 2017 vid Finlands permanenta representation till OECD.

³ Nuvarande G7, då Ryssland inte längre ingår i samarbetet.

⁴ G8. Kobe 3R Action Plan, G8 Environment Ministers Meeting 2008.

⁵ G7, 2016. Toyama Framework on Material Cycles.

Under 2017 innehar Tyskland ordförandeskapet i det bredare G20-samarbetet där resurseffektivitet också är en del av det tyska ordförandeskapsprogrammet.⁶

7.1.3 FN

Agenda 2030

FN:s generalförsamling antog i september 2015 en resolution med en 15-årig agenda för långsiktigt hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling benämnd Agenda 2030.⁷ Bland agendans 17 mål finns flera med kopplingar till cirkulär och resurseffektiv ekonomi. Se närmare i kapitel 8 om Sveriges implementering av Agenda 2030.

International Resource Panel

FN:s miljöorganisation UNEP lanserade 2007 The International Resource Panel, IRP. IRP består av ledande forskare på området och har till uppdrag att ta fram oberoende och vederhäftiga vetenskapliga analyser med relevans för policy vad gäller hållbart brukande av naturresurser. IRP:s rapporter är bland annat ett av underlagen för policyarbetet inom OECD, G7 och andra internationella organ.

I en av IRPs övergripande rapporter från 2016 konstateras att det är nödvändigt med åtgärder för ökad resurseffektivitet i världsekonomin för att det inte ska bli omöjligt eller mycket dyrt att uppnå de mål som världssamfunden satte året innan vid klimatmötet i Paris och antagandet av Agenda 2030.⁸

En rad andra FN-organ arbetar med agendor för hållbar konsumtion och produktion, grön ekonomi och närliggande teman.

⁶ Presentation av representant för tyska regeringen 29 januari 2017 vid Finlands permanenta representation till OECD.

⁷ *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development* A/RES/70/1.

⁸ International Resource Panel. 2016. *Resource Efficiency: Potential and Economic Implications, Summary for Policymakers*.

7.1.4 EU

Den 2 december 2015 presenterades EU-kommissionens paket om cirkulär ekonomi. Paketet innehåller två delar: en handlingsplan⁹ med åtgärder som kommissionen avser vidta under sin mandatperiod (fram till 2019) och ett förslag om revidering av sex direktiv¹⁰ på avfallsområdet. Handlingsplanen innehåller initiativ för att påverka produkters hela livscykel: från design och konsumtion till avfallshantering och marknaden för återvunna material. Sedan handlingsplanen presenterades har kommissionen bland annat antagit en ny arbetsplan för ekodesigndirektivet för 2016–2019, med fokus på cirkulära designaspekter som hållbarhet, reparerbarhet, uppgraderbarhet, demonterbarhet, information och möjlighet att återanvända och återvinna. Kommissionen har aviserat att den under 2017 bland annat ska presentera en strategi för plast i den cirkulära ekonomin och en utvärdering av hur regler om kemikalier, produkter och avfall kan fungera bättre tillsammans.

Förslagen om ändrade avfallsdirektiv, som kommissionen presenterade som en del av paketet om cirkulär ekonomi, väntas antas av EU-parlamentet och rådet under 2017. Förslagen innebär bland annat höjda mål för förberedelse av återanvändning och återvinning av kommunalt avfall och för förpackningsavfall samt bindande mål för att minska deponering av hushållsavfall.¹¹

Redan i EU:s långsiktiga tillväxtstrategi Europa 2020 som antogs av Europeiska rådet 2010 utgör ”Ett resurseffektivt Europa” ett av sju huvudinitiativ.¹² I paketet om cirkulär ekonomi uttrycker kommissionen att övergången till en mer cirkulär ekonomi är en nödvändig del i EU:s arbete för att utveckla en hållbar, koldioxidsnål, resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi.

⁹ EU-kommissionen. 2015. *Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin*.

¹⁰ Förslagen avser ändringar i direktiv 2008/98/EG om avfall, direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall, direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall, direktiv 2000/53/EG om uttjänta fordon direktiv 2006/66/EG om batterier och ackumulatorer och förbrukade batterier och ackumulatorer, och direktiv 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska och elektroniska produkter.

¹¹ EU-kommissionen. 2017. *Circular Economy: Commission delivers on its promises, offers guidance on recovery of energy from waste and works with EIB to boost investment*, (MEMO/17/105).

¹² EU-kommissionen. 2011. *Ett resurseffektivt Europa – flaggskeppsinitiativ i Europa 2020-strategin*.

Kommissionen skriver ”Här finns möjligheten att omvandla ekonomin och skapa nya och hållbara konkurrensfördelar för Europa. Den cirkulära ekonomin kommer att stimulera EU:s konkurrenskraft genom att skydda företagen mot problem på grund av knappa resurser och prissvängningar och genom att skapa nya affärsmöjligheter och innovativa, mer effektiva sätt att producera och konsumera. Den kommer att skapa lokala arbetstillfällen på alla kompetensnivåer och öppna för social integration och sammanhållning.”¹³

7.1.5 Nordiska ministerrådet

De nordiska ländernas samarbete inom cirkulär ekonomi sker främst under Nordiska ministerrådets arbetsgrupp för avfall, Nordiska avfallsgruppen, NAG. Gruppen har som målsättning att driva på övergången mot en cirkulär ekonomi och har genomfört ett flertal projekt. 2015 arrangerade NAG en workshop med näringslivsrepresentanter, forskare, politiker och myndigheter i syfte att kartlägga cirkulära affärsmodeller inom områdena textilier, mat, möbler, elektronik och bygg- och rivningsavfall.¹⁴ Karläggningsen avslutades med en rapport¹⁵ till de nordiska länderna med rekommendationer om styrmedel.

Vidare har NAG tagit fram flera rapporter inom ramen för projektet ”Nordic textile reuse and recycling commitment”¹⁶ som syftar till att främja återanvändning och materialåtervinning av textilier. Se mer om projektet i kapitel 19.2.2.

Nordiska ministerrådet har också finansierat ett treårigt projekt för att ta fram cirkulära kriterier till det nordiska miljömärket Svanen. Sådana kriterier kan handla om att produkter ska ha en lång livslängd och vara återanvändbara. Projektet har initierats till följd

¹³ EU-kommissionen. 2015.

¹⁴ <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/EU-och-internationellt/EUs-miljoarbete/Cirkular-ekonomi/nordiskt-samarbete-for-cirkular-ekonomi/> besökt den 7 februari 2017.

¹⁵ Nordiska ministerrådet. 2015. *Moving towards a circular economy – successful Nordic business models*, ANP 2015:771.

¹⁶ <http://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pressmeddelanden/Pressarkiv/Nyheter-och-pressmeddelanden-2015/Nordisk-certifiering-av-textilinsamling-testas-/> besökt den 7 februari 2017.

av Europeiska kommissionens nya mätsystem för produkters fotavtryck.¹⁷

7.2 Andra länder

7.2.1 Finland

Den finska regeringen har satt upp målet att Finland till år 2025 ska vara en världsledare i cirkulär ekonomi. Den finska riksdagens framtidsorganisation SITRA har i samarbete med regeringen och en lång rad aktörer nyligen presenterat en ambitiös vägkarta för att nå det målet. Över tusen personer från olika samhällsaktörer har deltagit i konsultationerna.

Den finska planen har i sin första version fem fokusområden: hållbara livsmedelssystem, skogsbaserade kretslopp, tekniska kretslopp, transporter och logistik samt gemensam nationell handling.¹⁸ I en genomgång av andra länders aktiviteter hävdar SITRA att Finlands vägkarta är unik genom att den både tar ett strategiskt grepp och jobbar med konkreta insatser för konkreta resultat. Man menar att hittills har andra länder gjort ettdera, antingen övergripande mål utan uppföljning eller begränsade aktiviteter inom enskilda områden utan ett större sammahang. Finland vill bli världsledande genom att göra båda delar.

7.2.2 Tyskland

Tyskland var en av de första länderna att besluta om en strategi för ökad resurseffektivitet, ProGress, år 2012. Strategin förnyas vart fjärde år och ProGressII¹⁹ antogs alltså 2016.

ProGress bygger på fyra principer:

- Att kombinera ekologisk nödvändighet med ekonomiska möjligheter, innovationsstöd och socialt ansvar.

¹⁷ <http://www.norden.org/sv/aktuellt/nyheter/med-svanen-mot-en-cirkulaer-ekonomi> besökt den 7 februari 2017.

¹⁸ SITRA. 2016. *Leading the Cycle, Finnish road map to circular economy 2016-2025*.

¹⁹ Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety. 2016. *German Resource Efficiency Programme II – Programme for the sustainable use and conservation of natural resources*.

- Att se globalt ansvar som ett huvudfokus för nationell resurs policy.
- Att gradvis göra ekonomi och produktion i Tyskland mindre beroende av primära resurser genom att utveckla och expandera en *cirkulär ekonomi*.
- Säkra en långsiktigt hållbar resursanvändning genom att leda samhället mot kvalitativ tillväxt.

Det tyska strategidokumentet innehåller också en del intressanta fakta, som till exempel att kapitalstocken av naturresurser i samhället (i form av byggnader, vägar och annan infrastruktur, produkter etc.) växer med ungefär 10 ton per år och invånare i Tyskland. Det betyder alltså att inhemsk produktion och import vida överstiger export och återföring av material till naturen.

Den tyska strategin drivs av en grundläggande syn på resurseffektivisering som en strategisk faktor för innovation, tillväxt och konkurrenskraft. En annan viktig ambition är att göra den tyska ekonomin mindre beroende av råmaterialimport, vilket också speglas i en nationell råvarustrategi²⁰ (för mineraler) och en policystrategi för bioekonomi²¹.

Som delvis framgår av avsnitt 7.1 hör Tyskland också till de länder som driver frågor om cirkulär ekonomi och resurseffektivitet på den internationella dagordningen.

7.2.3 Nederländerna

Nederländerna var troligen det EU-land som tidigast och tydligast anammade begreppet cirkulär ekonomi och satsar nu på att sälja in landet som en "circular hotspot".²² Programdokumentet för cirkulär ekonomi, "From waste to resource"²³ beskrivs som en del av den nederländska regeringens strategi för grön tillväxt.

Regeringen beskriver tre mål för omställningen till cirkulär ekonomi: Upprätthålla naturkapitalet, förbättra försörjnings-

²⁰ Federal Ministry of Economics and Technology. 2010. *The German Government's raw materials strategy*.

²¹ Federal Ministry of Food and Agriculture. 2014. *National Policy Strategy on Bioeconomy*.

²² Se www.netherlandsircularhotspot.nl. Besökt den 28 februari 2017.

²³ Van Afval Naar Grondstof, VANG, Parliamentary Paper 33043, No.28.

tryggheten och stärka den holländska ekonomin. Man framhåller att styrkan i konceptet cirkulär ekonomi är att ingen av dessa tre mål kan ses eller uppnås separat. En cirkulär ekonomi som enbart fokuserar miljö eller ekonomi kan inte förverkligas. Regeringen ser vinster i termer av minskade materialkostnader, ökad sysselsättning, minskad klimatpåverkan, minskad naturresursanvändning och mindre användning av mark och vatten.

För närvarande fokuserar regeringen på en accelererad agenda för cirkulär ekonomi inom fem nyckelområden: Plast, byggnader och byggnadsmaterial, elektronik och sällsynta metaller, hushållsavfall samt biomassa och livsmedelsindustri.

Också europeiska städer satsar på cirkulär ekonomi. Inte minst Amsterdam framhåller staden som en pionjär inom cirkulär ekonomi och har tagit fram en rapport med en vision för en cirkulär stad.²⁴

7.2.4 Japan

Som ett väl utvecklat industriland med en stor befolkning på liten yta och begränsade egna naturresurser har det varit naturligt för Japan att tidigt arbeta med resurseffektivitet. Detta sägs också bottna i en japansk kultur av att inte låta saker förslösas, ofta uttryckt som *mottainai*. Det moderna begrepp som Japan använt, och även lanserat internationellt, är 3R- Reduce, Reuse, Recycle. (Se avsnitt 7.1.2.) De tre R:en är prioriterade i den ordningen och liknar därmed EU:s avfallshierarki.

Japan har gått igenom liknande faser som många europeiska länder. Först uppstod brist på utrymme för soptippar varpå sopförbränning blev en allmänt använd metod. Snart visade sig dock allvarliga miljöproblem med till exempel spridning av dioxiner. Det ledde dels till åtgärder för att komma tillrätta med utsläppen men också mer sofistikerade, cirkulära strategier som 3R.

Även om undvikande, reduce, ligger högst i prioritet uttrycker företrädare för den japanska regeringen i samtal med utredningen att de hittills framför allt varit framgångsrika med det tredje steget,

²⁴ TNO, Circle Economy, FABRIC. 2016. Circular Amsterdam, A vision and action agenda for the city and metropolitan area.

att återvinna, recycle²⁵. Undvikande och återanvändning har visat sig svårare att omsätta i policy och konkreta resultat. Även på det sättet liknar den japanska erfarenheten Sveriges och Europas.

Japan har sedan 2000 en ramlagstiftning för ett samhälle med cirkulära materialflöden²⁶ som kompletteras med femåriga policyplaner. Nästa plan ska beslutas 2018 och kommer att fokusera de två första R:en, reduce och reuse, undvikande och återanvändning.

Det japanska arbetet med 3R har inte enbart drivits som en miljöfråga utan har starka inslag av näringspolitik och försörjningsstrygghet. Miljödepartementet är till exempel ansvarigt för avfallslagstiftningen medan närings- och handelsdepartementet, METI, ansvarar för lagstiftningen om återvinning.²⁷ Japan har inte bara lyft 3R i G7- och FN-sammanhang utan också skapat ett asiatiskt, regionalt samarbete för 3R, The Regional 3R Forum in Asia. Det motiveras i grunden av att Japan vill dela med sig av sina kunskaper och erfarenheter till tillväxtekonomier i Asien, men också av möjligheten att exportera japansk teknik och kunnande för 3R och avfallshantering.

Frågor om försörjningstrygghet blev väldigt konkreta i Japan när Kina omkring år 2010 införde restriktioner för export av vissa sällsynta jordartsmetaller, av allt att döma som en reaktion på konflikter länderna emellan kring öar i Östkinesiska havet. De sällsynta jordartsmetallerna som nästan enbart utvinns i Kina är viktiga för delar av den högteknologiska industrin i Japan, bland annat för bilindustrins produktion av motorer för eldrift. Det plötsliga försörjningsproblemet ledde till intensiva utvecklingsprojekt för att hitta lämpliga substitut och öka återvinningen.

Den japanska regeringen har som på andra områden arbetat i nära samarbete med näringslivet vad gäller 3R. Regeringen har bland annat gjort frivilliga överenskommelser med näringslivet som satt upp egna mål och tagit fram indikatorer för att följa utvecklingen. Om företagen inte lever upp till dessa överenskommelser, finns hotet om lagstiftning från regeringen.

²⁵ Samtal med Japans miljöministerium, MoE, och industri- och handelsministerium, METI, i samband med studieresa, 13-16 september 2016.

²⁶ Government of Japan. 2000. Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society, Act no. 110 of 2000.

²⁷ Det finns i dag sex sektorslagar som berör återvinning av elektronik, förpackningar, hushållsapparater, fordon, byggmaterial och livsmedel.

Japan har hittills tvekat inför att styra med miljörelaterade skatter eller avgifter. Ibland gäller snarast motsatsen. Konsumenterna måste till exempel betala en återvinningsavgift när de lämnar elektronikavfall för återvinning, en ordning som trots allt verkar fungera.

Såväl den japanska regeringen som näringslivet tycks ha en jämförelsevis långsiktig och strategisk syn på resursfrågorna. Exempelvis har regeringen konstaterat att den snabba tillväxten av solceller i landet kommer att skapa en topp vad gäller omhändertagande av använda solpaneler inom ett par årtionden och börjat planera för detta. I utredningens samtal med japanska forskare framhålls att de ledande biltillverkarna i Japan redan nu tänker i termer av att i framtiden sälja en mobilitetsfunktion, inte bilar.

7.3 Kina

Kina producerade 2011 50 procent av allt stål i världen och 60 procent av all cement. Den stora primärproduktionen betydde också att landet använde mer råvaror än alla de 34 medlemsländerna i OECD gjorde tillsammans.²⁸

Det förtjänar att påpekas att en del av allt detta material används för produkter som konsumeras i andra länder, inte minst inom OECD. Kvarstår dock att det ohållbara i den linjära ekonomiska utvecklingen blir allra tydligast i Kina. Regeringen möter allt fler protester mot den dåliga miljösituationen i landet.

Samtidigt har Kina lanserat bredare och mer ambitiösa mål för en mer cirkulär ekonomi än något annat land. 2005 publicerade Kinas State Council ett dokument som erkände de miljömässiga och ekonomiska problemen med landets stora resursanvändning och pekade ut cirkulär ekonomi som den primära vägen att hantera problemet. Den kommande femårsplanen (2006–2010) fick ett helt kapitel om cirkulär ekonomi och 2008 stiftades en lag för främjandet av cirkulär ekonomi. 2013 presenterade State Council en nationell strategi för cirkulär ekonomi, den första i sitt slag i världen.²⁹

²⁸ Mathews, J., Tan, H. 2016. *Lessons from China*, Nature, Vol. 531, s. 440–442.

²⁹ Mathews & Tan. 2016.

Det faktum att Kina varit tidiga med att utveckla policy för cirkulär ekonomi illustreras också av att ungefär hälften av alla vetenskapliga artiklar i världen som berör begreppet cirkulär ekonomi på ett eller annat sätt handlar om dess tillämpning i Kina.³⁰

Implementeringen av dessa övergripande principer har i ett första skede framför allt gjorts genom särskilda National Eco Industrial Parks. 2013 fanns 22 sådana godkända eko-industriparker.³¹ Dessa pilotsatsningar är av en helt annan skala än i Europa och kan göra skillnad även för den nationella bilden. En enda park kan innehålla flera tusen företag. Omkring hälften av Kinas tillverkningsindustri beräknas ligga i industriparker eller särskilda exportzoner.

Det är svårt att få en samlad bild av resultaten av Kinas ambitiösa planer. Data är osäkra och ofta flera år gamla. Officiella siffror visar på betydande effektivitetsförbättringar samtidigt som den totala resursanvändningen och miljöpåverkan fortsätter att öka på grund av den snabba tillväxten. Avståndet mellan ambitioner och genomförande är fortsatt stort. Det råder dock ingen tvekan om att Kinas ledning menar allvar med att vilja genomdriva stora förändringar.

Jämfört med den europeiska diskussionen har cirkulär ekonomi i Kina en större tyngdpunkt på industriella flöden och industriell symbios medan EU tenderar att betona effekter i konsumtionsledet. Företrädare för den kinesiska regeringen förklarar det med att Europa på många sätt klarat av problemen med utsläpp från stora punktkällor medan Kina måste klara av allt samtidigt på kortare tid, från industriutsläpp till effekter av masskonsumtion.³²

Att cirkulär ekonomi är en central strategi för Kina framgår om inte annat av att den inte hanteras av miljödepartementet utan av det mäktiga tidigare planministeriet, NDRC³³, och State Council. I den nu gällande 13:e femårsplanen (2016–2020) har ambitionen

³⁰ Lieder, M., Rashid, A. 2016. Towards circular economy implementation: a comprehensive review in context of manufacturing industry, *Journal of Cleaner Production* 115(2016) 36-51.

³¹ Jingyang, L. 2015. Policy and progress of circular economy development in China, Center of Cleaner Production and Circular Economy Research, presentation från workshop Seoul, 151203.

³² Samtal med bland andra Mr. Zhao Kai, Vice President & Secretary General, China Association of Circular Economy(CACE), 25 november 2016.

³³ National Development and Reform Commission.

gått från pilotsatsningar till att göra cirkulär ekonomi till en genomgående, bred strategi där mål fördelas mellan regioner och organisationer. Företrädare för regeringen beskriver helt enkelt att cirkulär ekonomi nu är Kinas tillväxtmodell.

8 Mycket aktivitet i Sverige – men utan samlad strategi

Sverige saknar strategi eller handlingsplan för cirkulär ekonomi. Det pågår dock en stor mängd aktiviteter, initierade av politik, forskning och näringsliv med koppling till cirkulär ekonomi. Det som saknas är ett övergripande sammanhang och ett ramverk för alla aktiviteter.

Målstyrningen på miljöområdet har starkt betoning på miljökvalitetsmål för den svenska naturen. De övergripande näringspolitiska målen saknar å andra sidan tydligt hållbarhetsperspektiv.

En satsning på cirkulär ekonomi kan skapa en brygga mellan närings- och miljöpolitiken och bli en viktig motor för genomförandet av väsentliga delar av FN:s Agenda 2030, generationsmålet och klimatpolitiken.

8.1 Politiska mål med koppling till cirkulär ekonomi

8.2 Sverige

8.2.1 Miljökvalitetsmålen

Sveriges miljöpolitik utgår ifrån de nationella miljökvalitetsmålen och det så kallade generationsmålet, beslutade av riksdagen. Målen är styrande för allt miljöarbete som Sverige bedriver nationellt, inom EU och internationellt.

Generationsmålet är ett inriktningsmål för miljöpolitiken medan de 16 miljökvalitetsmålen är mål för tillståndet i miljön, som till exempel "Bara naturlig försurning" eller "Myllrande våtmarker".

Till vart och ett av miljö kvalitetsmålen hör ett antal så kallades preciseringsringar. Preciseringsringarna beskriver innebörden av miljö kvalitetsmålet och det miljö tillstånd som ska uppnås.

En av tio preciseringsringar under målet God bebyggd miljö handlar om hushållning med energi och naturresurser: ”Användningen av energi, mark, vatten och andra naturresurser sker på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt för att på sikt minska och att främst förnybara energikällor används.” De allra flesta preciseringsringarna av miljö kvalitetsmålen handlar också om tillståndet i miljön. Det gäller även den absoluta majoriteten av de 102 indikatorer som används för uppföljning.¹

Regeringen har vidare antagit sammanlagt 24 etappmål inom områdena biologisk mångfald, farliga ämnen, luftföroreningar och avfall samt för miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. På avfallsområdet finns två etappmål. Det ena handlar om mål för biologisk behandling och energiåtervinning av matavfall. Det andra är ett mål vad gäller återanvändning och återvinning av rivningsavfall. Etappmålen anger steg på vägen till att uppnå miljö kvalitetsmålen och det övergripande generationsmålet.²

När Europeiska miljöbyrån, EEA sammanställde hur de europeiska länderna arbetar med EU:s ambition om en mer resurseffektiv ekonomi, konstateras att Sverige inte har någon specifik nationell strategi eller handlingsplan för resurseffektivitet. Rapporten pekar i stället på miljö kvalitetsmålen och generationsmålet (se nedan) och drar slutsatsen att ökad resurseffektivitet indirekt är prioriterat i Sverige.³ Ännu mindre har Sverige någon strategi eller handlingsplan för cirkulär ekonomi.

Regeringen har utsett en nationell miljö målssamordnare för näringslivet med uppdrag att stimulera svenska företag att arbeta med miljö målen.

En uppenbar begränsning vad gäller miljö kvalitetsmålen funktion för näringslivet är att de i princip riktar in sig på tillståndet i den svenska miljön. För en stor del av de företag som på något sätt verkar, eller handlar, över nationsgränser uppstår dock den största miljö påverkan utanför Sveriges gränser. Det gäller såväl det eko-

¹ www.miljomal.se/sv/Miljomalen/Alla-indikatorer, Besökt 14 februari 2017.

² www.miljomal.se, Besökt 14 februari 2017,

³ European Environment Agency, EEA. 2016. *More from less – material resource efficiency in Europe, Country profile Sweden*.

logiska fotavtrycket av försörjningskedjan som påverkan av de produkter som säljs.

En annan svårighet kan vara att sambanden mellan ett miljö-kvalitetsmål om exempelvis myllrande våtmarker och verksamheten i ett företag innehåller så många led att målet därför kan uppfattas som mindre relevant.

8.2.2 Generationsmålet

Miljöpolitiken har också ett inriktningsmål, det så kallade generationsmålet, som ska vara vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället:

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.

Generationsmålet har sju preciserande strecksatser varav framför allt de fyra sista har bäring på cirkularitet och resurseffektivisering:

- Kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen.
- En god hushållning sker med naturresurserna.
- Andelen förnybar energi ökar och att energianvändningen är effektiv med minimal påverkan på miljön.
- Konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

Generationsmålet har dock inte samma konkretion och inte samma systematiska uppföljning som miljö-kvalitetsmålen. Med undantag för energiområdet saknas utpekade indikatorer för uppföljning och resultaten redovisas framför allt i termer av initiativ och aktiviteter.

Utredningen konstaterar att generationsmålet förvisso har en koppling till miljön utanför Sverige men på ett sätt som kan beskrivas som defensivt. Den goda nationella miljön ska uppnås ”utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser”.

Sammantaget kan konstateras att den svenska miljöpolitikens målsystem är starkt kopplat till tillståndet i den svenska naturen.

Det förtar inte det faktum att Sverige för en aktiv och offensiv miljöpolitik i EU och internationellt.

8.2.3 Näringspolitiska prioriteringar och mål

Målet för näringspolitiken är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag. De näringspolitiska insatserna ska även bidra till att uppnå målen i EU:s gemensamma strategi för tillväxt och sysselsättning, Europa 2020.⁴

Näringspolitikens resultat redovisas under tre rubriker: Innovation och förnyelse, Entreprenörskap och företagande samt Ramvillkor för företag och konkurrens.

Utredningen konstaterar att hållbarhet inte nämns i de övergripande målen eller uppföljningen av näringspolitiken, även om hållbarhetsperspektivet finns med när regeringen beskriver sina olika satsningar, i myndighetsinstruktioner med mera. Än mindre finns någon särskild prioritering av cirkulär ekonomi eller ökad resurseffektivitet.

Resurseffektivitet kan möjligen sägas vara en indirekt prioritering eftersom det är ett huvudinitiativ i EU:s strategi för tillväxt och sysselsättning, Europa 2020.

8.2.4 Smart industri – en nyindustrialiseringsstrategi för Sverige

I januari 2016 presenterade regeringen en nyindustrialiseringsstrategi med visionen att Sverige ska vara världsledande inom innovativ och hållbar industriell produktion av varor och tjänster. Där utgör digitalisering (Industri 4.0) och hållbar produktion två av fyra fokusområden.⁵ Regeringen beskriver att genomförandet av området hållbar produktion ska inriktas mot följande fyra punkter:

- Utveckla nya eller förbättra existerande tekniker, varor och tjänster med avseende på kraftigt minskade utsläpp, utfasning av särskilt farliga ämnen, högre energi- och resurseffektivitet, högre

⁴ Proposition 2016/17:1, *Budgetproposition 2017, Utgiftsområde 24*.

⁵ Näringsdepartementet. 2016. *Smart industri – en nyindustrialiseringsstrategi för Sverige*.

återanvändnings- och återvinningsbarhet, samt högre miljöprestanda.

- Ta till vara potentialen i nya digitala och andra tekniker för omställningen mot en fossilfri och cirkulär ekonomi.
- Uppmuntra affärsmodeller som skapar värden med utgångspunkt i cirkulär ekonomi.
- Säkerställa att regelverk och andra styrmedel underlättar att producera resurssnålt och miljövänligt samt en hållbar råvaruförsörjning.

I juni 2016 presenterade regeringen den första handlingsplanen för nyindustrialiseringsstrategin, vilken avses uppdateras med fler versioner.⁶

8.2.5 Energi- och klimatpolitiken

Närings-, och miljöperspektiven, liksom frågor om resurshushållning, möts kanske tydligast i dag inom energi- och klimatpolitiken.

Den parlamentariska Energikommisionen presenterade nyligen sitt slutbetänkande som bland annat med brett stöd föreslog ett mål om att Sverige år 2030 ska ha 50 procent effektivare energianvändning jämfört med år 2005. Målet uttrycks i termer av tillförd energi i relation till bruttonationalprodukten (BNP).⁷

I februari 2017 presenterade regeringen en lagrådsremiss om ett klimatpolitiskt ramverk som bland annat innehåller långsiktiga klimatmål och ett system för årlig uppföljning i budgetpropositionen samt fyraåriga klimatpolitiska handlingsplaner. Klimatpolitiken knyts därmed starkare till den ekonomiska politiken och får ett ramverk som påminner om det som sedan tidigare finns för finanspolitiken. Regeringens lagrådsremiss baseras på de förslag som i bred parlamentarisk enighet tidigare presenterats av Miljömålsberedningen.⁸

⁶ Näringsdepartementet. 2016. *Handlingsplan Smart industri – en nyindustrialiseringsstrategi för Sverige*.

⁷ SOU 2017:2, *Kraftsamling för framtidens energi*.

⁸ SOU 2016:21, *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*.

Miljömålsberedningen gjorde också bedömningen att resurseffektivitet bör vara ett övergripande mål till stöd för klimatpolitiken.⁹

8.2.6 Den ekonomiska politiken

Det övergripande målet för regeringens ekonomiska politik är att skapa en så hög välfärd som möjligt. En av tre huvudpunkter för att bidra till detta är att genom strukturpolitiken ”skapa en hög och hållbar ekonomisk tillväxt och sysselsättning”. Hållbarhetsperspektivet finns alltså i någon mån med i de övergripande målen för den ekonomiska politiken men målen innehåller inte några närmare prioriteringar kring exempelvis cirkulär ekonomi eller resurseffektivitet.

8.3 Agenda 2030 – FN:s globala mål för hållbar utveckling

FN:s generalförsamling antog i september 2015 en resolution med en agenda för långsiktigt hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling. Den så kallade Agenda 2030 innehåller 17 globala hållbarhetsmål som ska vara uppnådda till år 2030.¹⁰

Agenda 2030 består av en politisk deklaration, 17 mål och 169 delmål samt förutsättningar och åtgärder för genomförande, uppföljning och översyn. Se rutan ”FN:s globala utvecklingsmål, Agenda 2030” längre fram i avsnittet. Samtliga FN:s medlemsstater har åtagit sig att genomföra denna universella agenda, resultatet av över två års samråd med det civila samhället och andra berörda parter runt om i världen.

Forskare vid Stockholm Resilience Centre har strukturerat de 17 målen i en ”bröllopstårtmodell” som förenklat illustreras i Figur 8.1. Av bilden framgår att fyra av FN-målen, i likhet med de svenska miljökvalitetsmålen, handlar om tillståndet i biosfären, eller i naturen. Men även dessa fyra mål kopplade till biosfären handlar mer om att säkerställa hållbart nyttjande och påverkan än att definiera vilken miljökvalitet som ska uppnås.

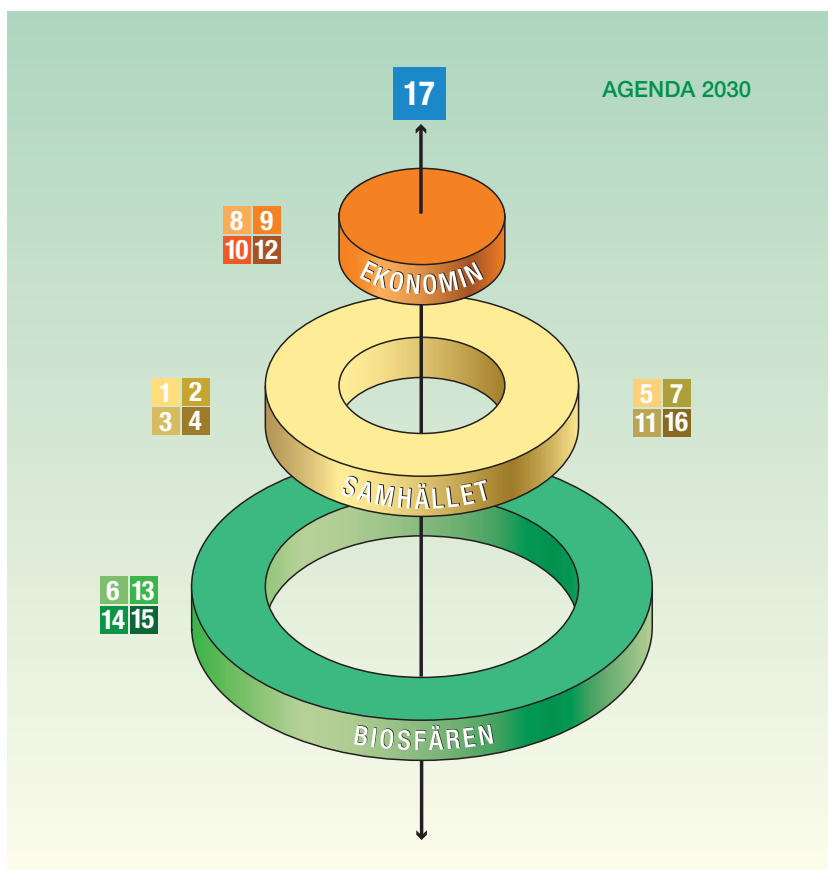
⁹ SOU2016:47. *En klimat och luftvårdsstrategi för Sverige*.

¹⁰ Regeringen. 2016. *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling*. Bilaga 3 till regeringsbeslut 2016-04-07 (Fi2016/01355/SFÖ).

Åtta av målen rör förhållanden i samhället, som omsluts av biosfären. Vissa av dem utgör sociala mål om till exempel utbildning eller jämställdhet medan andra har direkt koppling till fysiska resursflöden i samhället, till exempel målen om energi och hållbara städer.

Ytterligare fyra mål kopplas i modellen till ekonomin, som i sin tur utgör en del av samhället. Bland dem finns bland annat målet om att säkerställa hållbara konsumtions- och produktionsmönster.

Figur 8.1 FN:s 17 globala utvecklingsmål, Agenda 2030, kopplade till biosfären, samhället och ekonomin



Källa: Stockholm Resilience Institute.

Det 17:e och sista målet handlar om ett globalt partnerskap för genomförande och skär därmed igenom hela systemet.

International Resource Panel konstaterar att inte mindre än 12 av de 17 målen i Agenda 2030 refererar direkt till naturens resursbas som fundamental för att målen ska kunna nås.¹¹

FN:s hållbarhetsmål saknar nationell motsvarighet då de i en och samma struktur innefattar hållbarhetens tre dimensioner: socialt, miljömässigt och ekonomiskt.¹² Men de skiljer sig även i det att miljödimensionen uttrycks mindre i form av miljökvalitetsmål, alltså vilket tillstånd i biosfären som ska uppnås, och mer i termer av *hur* detta ska uppnås, det vill säga om resurseffektivitet, energiförsörjning och liknande.

Alla de 16 svenska miljömålen skulle i samma bild vara kopplade till biosfären. Bara generationsmålet talar på ett övergripande och sammanfattande vis om *hur* detta ska uppnås på samhällsnivån och den ekonomiska nivån. Jämfört med de svenska miljömålen ligger FN-målen närmare den typ av hållbarhets- och miljömål som kan sättas upp av företag och andra aktörer i samhället. Agenda 2030 har också snabbt anammats av företag och näringslivsorganisationer, både internationellt och i Sverige, som en bas för hållbarhetsarbete och -redovisningar.¹³

Sveriges nationella miljömålssamordnare för näringslivet har kartlagt sambanden mellan de svenska miljömålen i relation till FN:s globala hållbarhetsmål och FN:s system för hållbarhetsredovisning, GRI.¹⁴

¹¹ Det anses gälla alla mål utom nr 4,5, 10, 16 och 17. Se: UNEP. 2016. *Resource Efficiency: Potential and Economic Implications*. International Resource Panel.

¹² Den sociala dimensionen motsvaras i någon mån av Sveriges elva folkhälsopolitiska mål som i likhet med miljökvalitetsmålen är beslutade av riksdagen. Proposition 2002/03:35, proposition 2007/08:110.

¹³ Se till exempel Business & Sustainable Development Commission. 2017. *Better Business Better World – The report of the Business & Sustainable Commission*.

¹⁴ Helker Lundström, Annika. 2016. *Positionering av de svenska miljömålen, Kartläggning av sambandet mellan de svenska miljömålen, GRI G4 och de globala utvecklingsmålen*.

Agenda 2030 skiljer sig också från FN:s tidigare Milleniumsmål, som i huvudsak var sociala mål och enbart handlade om världens utvecklingsländer. Agenda 2030 riktar sig däremot till alla FN:s medlemsländer – oavsett ekonomisk utvecklingsnivå – och inbegriper därmed hela det globala näringslivet.

Regeringen har tillsatt Agenda 2030-delegationen för att ta fram en övergripande handlingsplan för Sveriges genomförande av agendan. Delegationen lämnade en första delredovisning hösten 2016.¹⁵

¹⁵ Agenda 2030-delegationen. 2016. *Delredovisning från Agenda 2030-delegationen*. Fi 2016:01, Promemoria 2016-11-01.

FN:s globala utvecklingsmål, Agenda 2030

1. avskaffa fattigdom i alla dess former överallt,
2. avskaffa hunger, uppnå tryggad livsmedelsförsörjning och förbättrad nutrition samt främja ett hållbart jordbruk,
3. säkerställa hälsosamma liv och främja välbefinnande för alla i alla åldrar,
4. säkerställa en inkluderande och likvärdig utbildning av god kvalitet och främja livslångt lärande för alla,
5. uppnå jämställdhet och alla kvinnors och flickors egenmakt,
6. säkerställa tillgången till och en hållbar förvaltning av vatten och sanitet för alla,
7. säkerställa tillgång till ekonomiskt överkomlig, tillförlitlig, hållbar och modern energi för alla,
8. verka för varaktig, inkluderande och hållbar ekonomisk tillväxt, full och produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor för alla,
9. bygga motståndskraftig infrastruktur, verka för en inkluderande och hållbar industrialisering samt främja innovation,
10. minska ojämlikheten inom och mellan länder,
11. göra städer och bosättningar inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara,
12. säkerställa hållbara konsumtions- och produktionsmönster,
13. vidta omedelbara åtgärder för att bekämpa klimatförändringarna och dess konsekvenser,
14. bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt för en hållbar utveckling,
15. skydda, återställa och främja ett hållbart nyttjande av landbaserade ekosystem, hållbart bruka skogar, bekämpa ökenspridning, hejda och vrida tillbaka markförstöringen samt hejda förlusten av biologisk mångfald,
16. främja fredliga och inkluderande samhällen för hållbar utveckling, tillhandahålla tillgång till rättvisa för alla samt bygga upp effektiva, och inkluderande institutioner med ansvarsutkrävande på alla nivåer samt
17. stärka genomförandemedlen och återvitalisera det globala partnerskapet för hållbar utveckling.

8.4 Många initiativ och aktiviteter

Trots frånvaron av strategi eller övergripande handlingsplan råder det knappast brist på initiativ eller aktiviteter i Sverige med koppling till cirkulär ekonomi. Förutom den ovan nämnda nyindustrialiseringsstrategin lanserade regeringen i budgetpropositionen 2017 en strategi för hållbar konsumtion¹⁶ och har aviserat bland annat en agenda för biobaserad näringslivsutveckling. En utredning om delningsekonomin¹⁷ pågår parallellt med denna utredning. Regeringens analysgrupp för grön omställning och konkurrenskraft lämnade 2016 sin slutrapport.¹⁸

Naturvårdsverket presenterade hösten 2016 ett förslag till hantering av textilier¹⁹ och väntas under 2017 presentera förslag om en reviderad nationell avfallsplan och ett avfallsförebyggande program för perioden 2018–2023. Utvärdering av den nuvarande avfallsplanen och avfallsförebyggande programmet pekar på att dokumenten haft begränsad styrkraft och att både ansvarsfördelning och dokumentens syften är otydliga för aktörerna.²⁰

På förslag av regeringens Innovationsråd, som leds av statsministern, har regeringen lanserat fem strategiska samverkansprogram varav ett handlar om cirkulär och biobaserad ekonomi.²¹ De strategiska samverkansprogrammen syftar till att kraftsamla ytterligare kring befintliga innovationsprogram på området. Sådana drivs i samverkan mellan företag och myndigheter som Vinnova, Tillväxtverket, Formas och Energimyndigheten samt Stiftelsen för miljöstrategiska studier, MISTRA.²² Konjunkturinstitutets miljö-

¹⁶ Proposition 2016/17:1, *Budgetproposition 2017, Utgiftsområde 18*.

¹⁷ Dir. 2015:136, *Användarna i delningsekonomin*.

¹⁸ Statsrådsberedningen. 2016. *Omställning till hållbarhet och konkurrenskraft – Sveriges väg mot ett fossilfritt och resurseffektivt välfärdssamhälle*. Framtidskansliet, analysgruppen för grön framtid och konkurrenskraft.

¹⁹ Naturvårdsverket. 2016. *Hantering av textilier – Redovisning av regeringsuppdrag*. Skrivelse 2016-09-26 (Ärendenum: NV-06147-14).

²⁰ Naturvårdsverket. 2017. *Att styra mot en effektivare avfallshantering. En utvärdering av den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet*.

²¹ www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-strategiska-samverkansprogram. Besökt 14 februari 2017.

²² Exempelvis kan nämnas de strategiska innovationsprogrammen RE:source och BioInnovation samt MISTRA:s program Produktdesign och resurseffektivitet på vägen mot en cirkulär ekonomi, REES, och Mistra Center for Sustainable Markets, MISUM. Det sektorövergripande företagsamarbetet Sustainable Innovation driver ett innovationskluster för energi- och resurseffektiva samhällen med stöd av Energimyndigheten.

ekonomiska rapport för år 2016 hade temat cirkulär ekonomi.²³ Regeringen har i samarbete med IVL Svenska Miljöinstitutet och dess nätverk CERIS genomfört ett antal seminarier kring resurseffektivitet i syfte att öka förståelse och samsyn mellan Regeringskansliet och näringslivet.

Utredningen har identifierat minst 40 olika pågående initiativ i Sverige med koppling till cirkulär ekonomi. Förutom regeringens initiativ inom olika sektorer består dessa initiativ av olika former av samarbeten mellan företag, branschorganisationer, offentliga myndigheter och andra aktörer.

Det råder inte brist på intresse eller aktivitet. Snarare saknas ett övergripande sammanhang, mål och ramverk för alla dessa initiativ.

8.5 Iakttagelser och kommentarer

Sverige saknar strategi och handlingsplan för cirkulär ekonomi

Sverige saknar nationell strategi och handlingsplan för cirkulär ekonomi.

Ett av fyra fokusområden i regeringens nyindustrialiseringsstrategi handlar om hållbar produktion och pekar på möjligheterna i en cirkulär ekonomi. Miljöpolitikens inriktningsmål, generationsmålet, uttrycker en allmän ambition om resurseffektiva kretslopp utan farliga ämnen.

Stuprör mellan miljö- och näringspolitik

Det svenska miljömålssystemet är omfattande och välstrukturerat. Systemet bygger starkt på miljökvalitetsmål och uppföljningen fokuserar framför allt tillståndet i den svenska naturen. Det ekologiska fotavtrycket från den svenska ekonomin ligger däremot till stor del utanför vårt lands gränser.

De övergripande målen för näringspolitiken saknar hållbarhetsperspektiv.

Kopplingarna mellan huvudmålen för den svenska miljöpolitiken respektive näringspolitiken är fortfarande svaga. Utifrån

²³ Konjunkturinstitutet. 2016. *Miljö, ekonomi och politik 2016*.

exiterande måldokument tycks stuprören tydligare i Sverige än i EU vars tillväxtstrategi Europa 2020 uttrycker ett tydligt hållbarhetsperspektiv.

FN:s globala hållbarhetsmål och klimatpolitiskt ramverk

FN:s globala hållbarhetsmål Agenda 2030 håller samman alla tre dimensionerna av hållbarhet: socialt, ekologiskt och ekonomiskt. 12 av de 17 målen är direkt relaterade till hållbart bruk av naturens resurser. FN-målen betonar mer *hur* hållbarheten ska uppnås än vad de svenska miljökvalitetsmålen gör.

Sverige ska ta fram en genomförandeplan för Agenda 2030 och samtidigt implementera ett nytt klimatpolitiskt ramverk med fyraåriga uppföljningsperioder. Om detta läggs ovanpå alla befintliga mål²⁴ riskerar målstrukturen att bli svåröverskådlig och tungrodd för både myndigheter och berörda aktörer.

Ambitionen bör tvärtom vara att förtydliga och samla statens styrning av hållbarhetsarbetet. Genomförandet av Agenda 2030 bör ses som en möjlighet att uppnå detta. Systemvillkoren för hållbarhet (Se kapitel 3.3) skulle kunna användas som ett övergripande strategiskt ramverk.

Cirkulär ekonomi kan bli motor för viktiga samhällsmål

En tydlig satsning på omställning till cirkulär ekonomi kan bidra till att bryta stuprören mellan närings- och miljöpolitiken, skapa ett begripligt sammanhang och bli en viktig motor för genomförandet av väsentliga delar av Agenda 2030, generationsmålet och klimatpolitiken.

Målsättningar och åtgärder kopplade till cirkulär ekonomi omfattar på ett naturligt sätt såväl miljöfrågans globala dimension som Sveriges konkurrenskraft på globala marknader. (Se kapitel 3,4 och 9.) Jämfört med miljökvalitetsmål är den typen av mål sannolikt också lättare att koppla till den egna verksamheten i både företag och offentliga organisationer.

²⁴ Inklusive folkhälsomål m.m.

9 Förslag: Nationell samverkan och en delegation för cirkulär ekonomi

Bedömning: Regeringen bör lyfta omställning till cirkulär ekonomi till strategisk nivå i aktiv samverkan mellan stat, näringsliv, regioner och kommuner, forskning och civilsamhälle. Det kan:

1. stärka svensk konkurrenskraft,
2. öka Sveriges bidrag till global hållbarhet och
3. skapa sammanhang och driva innovation.

Samverkan bör utformas som en del av näringspolitiken och det svenska genomförandet av FN:s Agenda 2030. Det kräver väl förankrade och ambitiösa mål, synligt ledarskap på högsta nivå och en samlad struktur för alla pågående och kommande initiativ.

Förslag: Regeringen bör inrätta en tidsbegränsad delegation för cirkulär ekonomi direkt under Näringsdepartementet för att initiera och driva den nationella samverkan.

Mot bakgrund av diskussionen i kapitel 3–7 bedömer utredningen att omställning till en cirkulär ekonomi kan bli en huvudväg till ekonomisk utveckling inom planetens gränser.

Den bedömningen vilar på en bred definition av cirkulär ekonomi enligt kapitel 3. Det handlar alltså inte om någon viss sektor eller verksamhet i ekonomin utan en samhällsekonomi som i sin helhet kan fungera inom systemvillkoren för hållbarhet och därmed jordens bärkraft.

Som framgått av det tidigare börjar begreppet cirkulär ekonomi få ett allt starkare fäste på global och europeisk politisk nivå. Det gäller också stora delar av näringslivet, i forsknings- och innovationssammanhang samt bland miljöorganisationer och andra delar av civilsamhället. Cirkulär ekonomi engagerar, utmanar och driver redan innovation och utveckling runt om i världen.

Även i Sverige är aktiviteten hög. Nya och etablerade företag satsar på resurseffektiva och cirkulära affärsmodeller, en rad forsknings- och innovationsprogram pågår och nya startar. Regeringen har lanserat olika strategier och program med koppling till cirkulär ekonomi. Flera kommuner och regioner är aktiva. Men det saknas ett övergripande sammanhang och ett strategiskt ramverk för att ge alla dessa aktiviteter en kontext, en gemensam riktning och tillräcklig förändringskraft.

I dag drivs utvecklingen i Sverige i huvudsak ”nerifrån och upp”. Genom en strategiskt beslutad nationell samverkan skulle kraften i den utvecklingen kunna kanaliseras bättre och möjligheterna till framgång öka. En satsning av detta slag kräver ett synligt och närvarande ledarskap på högsta politiska nivå som i sin tur backas upp av andra tunga samhällsaktörer.

9.1 En samverkan med flera syften

En nationell samverkan för cirkulär ekonomi skulle fylla flera syften:

1. Stärka svensk konkurrenskraft.
2. Öka Sveriges bidrag till global hållbarhet.
3. Skapa sammanhang och driva innovation.

9.1.1 Stärk svensk konkurrenskraft

De starkt växande globala marknaderna kommer att efterfråga allt mer resurseffektiva och cirkulära lösningar. Det gäller inte minst i världens tillväxtekonomier där överbelastningen på naturresurserna ofta är ännu mer påtaglig än i Sverige. Det är på dessa marknader som Sverige som litet, exportberoende land ska vara konkurrenskraftigt. Genom en satsning på cirkulär ekonomi skapar vi förut-

sättningar för att Sverige och svenska företag ska kunna vara konkurrenskraftiga även i framtiden.

Ingenjörsvetenskapsakademien har beskrivit det som att det pågår en grön kapplöpning om vilka företag och länder som framöver ska bli de ledande leverantörerna av tekniska och affärsmässiga lösningar på världens ökande resursutmaningar.¹

Det handlar också om att bidra till en effektiv och hållbar inhemsk ekonomi och effektiv produktion för export. Historiskt har stort fokus legat på ökad arbetskraftsproduktivitet och finansiell effektivitet. Cirkulär ekonomi tillför ett starkare fokus på effektivitet med naturresurser och material. Som framgår av kapitel 4 ryms här en betydande potential för kostnadssänkningar för hushåll, företag och offentliga aktörer. Digitala plattformar för delningstjänster kan till exempel nyttiggöra underutnyttjade resurser i ekonomin, vilket ger minskade kostnader och bättre avkastning på samhällets befintliga tillgångar.

Allt fler länder, internationella organisationer, etablerade stora företag och nya utmanare fokuserar på resurseffektiva och cirkulära affärsmodeller, vilket förändrar den globala ekonomin och konkurrenslandskapet. Omvälvande innovation kan hota etablerade svenska industribranscher eller, lika gärna, skapa succéer och nya exportmöjligheter för aktörer som förstår läget och satsar rätt.

9.1.2 Öka Sveriges bidrag till global hållbarhet

De 16 svenska miljökvalitetsmål som styr miljöpolitiken har starkt fokus på tillståndet i den svenska miljön. Likaså har den nationella klimatpolitiken ett naturligt fokus på inhemska, eller europeiska, utsläpp av klimatgaser. Samtidigt vet vi att huvuddelen av det ekologiska fotavtrycket från svensk produktion och konsumtion sätts utanför vårt lands gränser, genom material och produkter vi importerar och exporterar. Exempelvis bedöms klimatutsläppen som sker utanför Sverige men är kopplade till svensk konsumtion vara större än de

¹ IVA. 2016. *Resurseffektivitet: Policyutveckling mot 2050. En rapport från IVA-projektet Resurseffektiva affärsmodeller – stärkt konkurrenskraft*. Ordförandes förord.

samlade inhemska utsläppen och de ökar fortfarande medan de svenska utsläppen kraftigt har minskat.²

En medveten och strategisk satsning på cirkulär ekonomi minskar det ekologiska fotavtrycket från den svenska ekonomin. Det kan ske mer samlat, framgångsrikt och utvecklingsinriktat i stället för att, som hittills alltför ofta varit fallet, lägga de konsumtionsberoende utsläppen enbart som ett moraliskt ansvar på enskilda människors konsumtion.

Än viktigare är att Sverige genom att utveckla och exportera cirkulära och hållbara innovationer kan skala upp vårt bidrag till global hållbarhet. Detta är kanske det viktigaste bidrag Sverige kan ge till världen, som en liten men utvecklad ekonomi. En nationell samverkan för cirkulär ekonomi kan stärka främjandeperspektivet i miljöpolitiken och låta hållbarhetsperspektivet starkare genomsyra näringspolitiken.

9.1.3 Skapa sammanhang och driva innovation

Begreppet cirkulär ekonomi ger en intuitiv förståelse av de komplexa samband som avgör våra möjligheter att nå ett hållbart samhälle. En känsla av sammanhang och mening är avgörande för att skapa engagemang och brett stöd för denna förändring. Annars riskerar både företag och medborgare att gå vilse eller ge upp inför enskilda larmrapporter, gränsvärden eller tillfälliga kampanjer.

Omställningen till cirkulär ekonomi bör inte göras till en fråga bara för forskare, politiker och storföretag. Cirkulärt tänkande kan appliceras på allt från hushållens vardagsnära resurshantering till nya affärsmodeller och avancerad materialforskning.

Samtidigt illustrerar cirkulär ekonomi att samhället behöver djupgående innovation³ på systemnivå. Det räcker inte att fila på gamla lösningar eller bli lite effektivare i det vi redan gör. Hela ekonomin behöver stöpas om från linjär till cirkulär.

² Uppgiften hämtad från Naturvårdsverkets webbplats. <http://naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-konsumtionsbaserade-utslapp-Sverige-och-andra-lander/>. Besökt den 20 februari 2017.

³ Innovation används här i en bredare mening än forskning och utveckling: *Förlopp genom vilket nya idéer, beteenden, ting och tillvägagångssätt vinner insteg i ett samhälle och sedan sprids där*. Definition från Nationalencyklopedin. 1992. Bra Böcker.

Detta är i högsta grad ett exempel på förändring av komplexa och adaptiva system. Sådan förändring kan inte administreras fram med i första hand kontroll, sektorindelning och detaljstyrning. Det kräver snarare tydliga och väl förankrade gemensamma visioner, decentraliserat beslutsfattande utifrån enkla handlingsregler⁴, stimulanser, uppföljning och kontinuerligt lärande.⁵ En nationell samverkan för cirkulär ekonomi bör sträva efter att skapa sådana incitament för systemförändring.

Bred förståelse av grundläggande samband och samhällets färdriktning mot en cirkulär ekonomi kan bidra till ett innovationsklimat som frigör potentialen hos många olika samhällsaktörer vilket i sin tur skapar synergier och större förändringskraft.⁶

9.2 Inrätta en delegation för cirkulär ekonomi

Utredningen har fört dialog med företrädare för myndigheter, näringsliv, akademi och miljöorganisationer och sammantaget funnit ett starkt stöd för idén om en nationell samverkan för cirkulär ekonomi. Det har dock inte legat inom denna utrednings uppdrag eller resurser att lägga fram ett fullödigt eller färdigt förslag till en sådan samverkan. Vi tror inte heller att det ska göras i form av en utredning utan växa fram i bred samverkan mellan många aktörer.

Baserat på de dialoger som förts och utredningens utblickar i världen vill vi dock ge några idéer om hur det kan göras.

Trots att resurseffektiva kretslopp och god hushållning med naturresurserna är centralt för en hållbar utveckling och för att nå riksdagens miljömål, finns inget utpekat myndighetsansvar på samma sätt som för miljö kvalitetsmålen.

Energimyndigheten har ett övergripande ansvar för energieffektivisering och omfattar i dag i praktiken en bredare syn på resurseffek-

⁴ De fyra systemvillkoren för hållbarhet i avsnitt 3.3 kan tjäna som exempel på sådana kortfattade men strategiska handlingsregler för aktörer i ett komplext system.

⁵ Se till exempel översikt i Palmberg, K. 2009. *Beyond Process Management, Exploring Organizational Applications and Complex Adaptive Systems*, Luleå University of Technology, s. 26-29 eller Senge, P. 1990. *The Fifth Discipline: The art and practice of the learning organization*, Century Business, London.

⁶ Se till exempel World Economic Forum. 2015. *Towards a Circular Economy: Accelerating the scale – up across global supply chains*. Rapporten framhåller cirkularitet som en ”rethinking device” som har visat sig kunna inspirera kreativa lösningar och stimulera innovation. Vidare framhålls att innovationsindex är betydligt högre inom tjänsteutveckling än i primärindustri.

tivisering, men utan ett uttalat ansvar för detta. Boverket ansvarar för målet om en God bebyggd miljö men de preciseringar om hushållning med naturresurser som finns under detta mål kan i verkligheten i ringa grad påverkas av Boverket. Naturvårdsverket har det sammanhållande ansvaret för miljökvalitetsmålen och avfallspolitiken, men inte en lika framträdande eller självklar roll när det gäller förebyggande av avfall. Kemikalieinspektionen vaktar över farliga ämnen i kretsloppen. Den sammantagna bilden är att ingen myndighet eller aktör i Sverige har ansvar för eller systematiskt driver frågor om cirkulär ekonomi eller effektivare resursanvändning.

Detta är heller inte frågor som lämpar sig för snäv sektorindelning eller avgränsade, detaljerade mandat. Tvärtom krävs sektorövergripande arbete som bryter stuprör både i offentliga organisationer och mellan näringslivets branscher och gamla värdekedjor. Därmed är det knappast motiverat att exempelvis bilda en särskild statlig myndighet för cirkulär ekonomi eller resurseffektivisering. Däremot finns det behov av en aktör som kan få igång, hålla samman och vara motor för en bred ansats som till sin natur innebär samverkan mellan många aktörer.

Mot bakgrund av den samlade bild som vuxit fram under arbetet med detta betänkande föreslår utredningen att regeringen direkt under Näringsdepartementet inrättar en tidsbegränsad delegation för cirkulär ekonomi, förslagsvis under fem år.

9.2.1 Delegationens roll

Delegationens roll bör vara att:

- Starta och driva den *process* om behövs för att få igång en bred och aktiv *nationell samverkan* för cirkulär ekonomi. Detta innefattar att ta fram förslag till mål, prioriteringar och handlingsplan. Här finns det anledning att lära av exempelvis Finland.
- Vara *kontaktpunkt* mellan alla centrala aktörer: stat, näringsliv, akademi, den regionala och lokala nivån och det civila samhället.
- Hålla en *samlad bild* av, och *facilitera effektiv samverkan* mellan, alla initiativ på området. Vissa aktiviteter kan drivas direkt av delegationen, men i huvudsak bör det göras av andra aktörer.

Framför allt kan delegationen stärka kopplingen mellan innovation och policyutveckling. Se avsnitt 9.3.

- Utgöra ett *kunskapscentrum* och svara för omvärldsbevakning vad gäller cirkulär ekonomi i Sverige.
- Bidra till diskussionen om en ändamålsenlig *långsiktig målstyrning* av Sveriges hållbarhetsarbete (se kapitel 8) och hur det fortsatta arbetet för cirkulär ekonomi ska *organiseras* efter det att delegationen upphört.

Delegationen bör ledas på hög politisk nivå och förutom Näringsdepartementet involvera även Miljö- och energidepartementet samt Finansdepartementet, liksom den regionala och lokala politiska nivån. Därutöver bör delegationen bestå av väl förankrade, tunga företrädare för näringsliv, forskning och andra centrala aktörer.

Genom förankring i den politiska ledningen och på strategisk nivå i Regeringskansliet får delegationen reella förutsättningar och mandat att samla myndigheter och andra statliga aktörer samt fylla sin roll som kontaktpunkt för näringsliv och andra samhällsaktörer. Delegationen bör ha ett kansli med tillräckliga resurser för att kunna fylla rollen som samordnare och kunskapscentrum.

Ingenjörsvetenskapsakademien, IVA, har nyligen genomfört ett omfattande projekt kallat Resurseffektiva affärsmodeller – stärkt konkurrenskraft med deltagande från 45 företag, myndigheter och akademiska institutioner och innefattande fem olika sektorer. Projektets styrgrupp drog liknande slutsatser som denna utredning: En förstärkt dialog mellan näringsliv och politiska beslutsfattare är avgörande för Sveriges utveckling mot ökad resurseffektivitet och stärkt konkurrenskraft.⁷ Vidare framhålls i projektets slutrapport att IVA skapat en plattform för dialog mellan näringsliv och politiska beslutsfattare kring resurseffektivitet eller cirkulär ekonomi. IVA har uttryckt en vilja att bygga vidare på denna plattform för att Sveriges näringsliv ska kunna erbjuda konkurrenskraftiga lösningar på morgondagens utmaningar. Efter diskussioner med centrala näringslivsföreträdare bedömer utredningen att det vore en lämplig lösning att IVA tar

⁷ IVA. 2016. *Resurseffektivitet, Policyutveckling mot 2025, En rapport från IVA-projektet Resurseffektiva Affärsmodeller – stärkt konkurrenskraft*. Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien, Stockholm.

den ledande rollen i att samla aktörerna inom näringsliv och akademi i den nationella samverkan.

9.2.2 Varför en delegation?

Utredningen bedömer att det är angeläget att få igång en kraftfull samverkan för cirkulär ekonomi i Sverige. Däremot vill vi ogärna föreslå nya organisationer eller skapa fler överlappande strukturer och initiativ. Efter att ha prövat frågan om samordningsuppdraget kunde läggas på en befintlig myndighet, eller en grupp av myndigheter gemensamt, bedömer dock utredningen att en tidsbegränsad delegation eller liknande är den bästa lösningen, av följande skäl:

- Det finns i den nuvarande myndighetsorganisationen ingen aktör som självklart är lämpad för att ta ansvar för ett horisontellt initiativ för cirkulär ekonomi.
- Statens behöver organisera sin verksamhet på ett sätt som svarar upp mot den stora omvandling av ekonomi och samhälle som vi står inför och som kan ta vara på den innovations- och genomförandekraft som finns i näringslivet.
- En delegation med ett uppdrag av projektkaraktär kan ta en friare roll och agera djärvare än en permanent, existerande myndighet.
- En organisation knuten till regeringens politiska ledning får ett starkare mandat att utföra uppdraget, inklusive att samla de egna myndigheterna.
- En delegation kan ges en organisation och styrning som ger starkare impulser från aktörer utanför myndighetsvärlden.

9.2.3 Närliggande processer

Mot bakgrund av diskussionen om mål och pågående initiativ i kapitel 8 finns ett antal processer och organisationer som behöver beaktas i delegationens direktiv och arbete. Det gäller till exempel det konkreta genomförandet av nyindustrialiseringsstrategin, det svenska genomförandet av Agenda 2030, introduktionen av det

klimatpolitiska ramverket och Energimyndighetens förväntade arbete med sektorsstrategier för energieffektivisering⁸.

Att fasa ut giftiga ämnen och avgifta kretsloppen är en central fråga för att en cirkulär ekonomi ska fungera i verkligheten och vara hållbar. Utredningen Centrum för ökad substitution av farliga ämnen i kemiska produkter och varor⁹ utreder för närvarande ett kunskapscentrum kring dessa frågor. Ett sådant centrum bör ses som en del av arbetet för en cirkulär ekonomi och en naturlig samarbetspartner för delegationen.

När delegationens organisation och verksamhet utformas kan lärdomar bland annat dras från den tidigare delegationen för Hållbara städer¹⁰ och tidigare Kretsloppsdelegationen¹¹. Den senare hade en viktig roll när många av de grundläggande principerna för cirkulär ekonomi först introducerades i svensk miljöpolitik i början av 1990-talet.

Utredningens förslag kan i denna del ses som ett förslag till att höja den strategiska nivån och konkretisera regeringens nyligen introducerade strategiska samverkansprogram för cirkulär och biobaserad ekonomi. Delegationen skulle också kunna bli en motor för konkreta initiativ som ämnesmässigt även faller under rubriken på övriga fyra samverkansprogram, till exempel smarta städer.¹²

9.2.4 Effektivare samspel mellan olika slags styrmedel

För att driva omställning mot cirkulär ekonomi kan staten använda flera olika typer av stimulanser och styrmedel. Figur 9.1 är ett förenklat sätt att beskriva detta.

⁸ SOU 2017:2, *Kraftsamling för framtidens energi*, Betänkande av Energikommissionen.

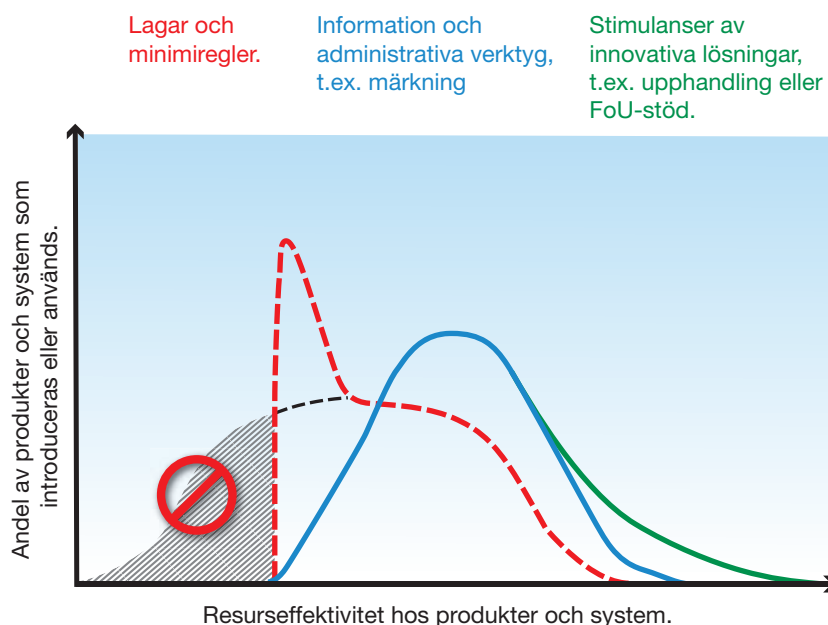
⁹ Dir. M 2016:02, *Utredningen om Centrum för ökad substitution av farliga ämnen i kemiska produkter och varor*.

¹⁰ www.hallbarastader.gov.se. Besökt den 20 februari 2017.

¹¹ Kretsloppsdelegationen (M 1993:A) Kommittéberättelse 1993:MA.

¹² www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-strategiska-samverkansprogram/ Besökt den 28 februari 2017.

Figur 9.1 Olika typer av styrmedel för utveckling av cirkulär teknik, system och affärsmodeller



Källa: Energimyndigheten.

Den grå skuggade ytan symboliserar en tänkt normalfördelning av produkter, system eller affärsmodeller ur cirkulär- eller resurseffektivitetssynpunkt.

Den röda kurvan visar effekten av förbud, minimiregler och standarder. Sådana styrmedel kan användas för att "kapa av" de sämsta lösningarna eller att tvinga eftersläpande att leva upp till en viss miniminivå. Vad gäller cirkulär design bedömer utredningen att denna typ av styrmedel framför allt lämpar sig för EU-nivån. Det så kallade ekodesigndirektivet är ett exempel på detta. Sverige är en mycket liten del av en stor global ekonomi och dessutom del av den gemensamma europeiska marknaden. Därmed är det både praktiskt och juridiskt svårt för Sverige som enskilt land att bestämma om tvingade produktregler.

Den blå kurvan visar effekten av till exempel informationsinsatser till marknaden, rådgivning, olika typer av märkningar och liknande. Dessa bidrar framför allt till att flytta genomsnittet, eller den stora mängden av aktörer framåt. Ekonomiska styrmedel

verkar normalt på ett liknande sätt men kan också driva den tredje, gröna kurvan.

Den gröna kurvan visar effekten av styrmedel som stimulerar utveckling av nya lösningar och därmed flyttar utvecklingsfronten framåt. Detta banar väg för att så småningom hela kurvan flyttar efter, nya minimikrav kan etableras, och så vidare.

För en effektiv styrning mot samhällsmålen behövs ett samspel mellan dessa tre typer av förändring. En delegation för cirkulär ekonomi skulle kunna effektivisera detta samspel och snabba på förändringsprocesserna.

Genom att exempelvis nära följa pågående innovationssatsningar kan delegationen systematiskt identifiera behov av ändrade lagar och regelverk för att ta bort hinder för en cirkulär ekonomi. För att återknyta till bild 9.1: Gröna insatser kan effektivt följas av blå eller röda för spridning och uppskalning. Det bör vara en av delegationens huvuduppgifter att på detta sätt identifiera och presentera förslag till regeringen om nationella regeländringar eller frågor som regeringen bör driva i EU, eller internationella sammanhang.

9.2.5 Exempel på konkreta aktiviteter för nationell samverkan

Nedan följer ett antal *exempel* på aktiviteter eller initiativ som skulle kunna rymmas inom ramen för en nationell samverkan och en delegation för cirkulär ekonomi. Flera av exemplen skulle troligen inte drivas direkt av delegationen utan lämpligen av, eller i samarbete med, andra aktörer.

Näringslivssamverkan

Bland annat Japan har inom sin satsning på 3R arbetat aktivt med dialoger mellan stat och olika industribranscher. Baserat på detta har byggts frivilliga åtaganden från branschen som sen i vissa fall har följts av lagstiftning för att befästa en ny ordning eller för att undvika "fripassagerare", alltså mindre seriösa aktörer som drar nytta av att inte leva upp till branschens åtaganden. Även den tidigare svenska Kretsloppsdelegationen jobbade med branschdialoger.

Men näringslivssamverkan behöver inte ske inom ramen för traditionella branschsamarbeten. Ofta är kontakterna överraskande svaga längs med en värdekedja eller ett resursflöde och på tvärs mellan olika branscher. Samarbeten med systemsyn som bryter traditionella gränser för innovation i cirkulära lösningar bör uppmuntras.¹³

Kommuner och regioner

Det finns ett starkt intresse för att utveckla cirkulär ekonomi också i många kommuner och regioner. Delegationen bör stimulera lokal och regional innovation, i vissa fall kanske kopplat till försökslagstiftning. Därmed kan även policy-innovation bli snabbare genom att provas lokalt och i nästa skede skalas upp på nationell nivå.

Kunskapsuppbyggnad

Som visas i kapitel 7 händer mycket i omvärlden kring cirkulär ekonomi som kan få stor betydelse för hållbarhet och konkurrensförhållanden. Ett uppdrag för delegationen bör vara att se till att Sverige har en effektiv omvärdsbevakning på området för att kunna följa utvecklingen och påverka frågor av nationellt intresse.

Kunskaperna om samhällets resursflöden behöver bli bättre för att kunna fatta kloka beslut inom både politik och näringsliv.¹⁴ Det behövs mer forskning och fler utbildade med kompetens inom cirkulär teknik, produktionsekonomi, design etcetera.

Kapitel 5 beskriver behovet av indikatorer, dels på övergripande nivå, och dels för att följa eller styra insatser på sektor- eller produktnivå.

¹³ IVA framhåller även ökad systemsyn som en av huvudprinciperna för strategiskt arbete med resurseffektivitet. IVA.2016. *Policyutveckling mot 2016*.

¹⁴ T.ex. slutrapporten från IVA:s projekt resurseffektiva affärsmodeller framhåller behovet av bättre faktabaserade beslutsunderlag för både politik och näringsliv som en av tre huvudprinciper för ett strategiskt arbete med resurseffektivitet. IVA. 2016. *Policyutveckling mot 2025*.

Utvecklingsområden

Sverige har stark kompetens och en stark innovationsmiljö inom digital teknik. En tänkbar större svensk satsning kan handla om digital teknik och standarder för att identifiera och följa produkter och material, så kallade materialpass.¹⁵ Det finns över huvud taget en lång rad möjligheter kopplade till sakernas internet.

Sverige har i praktiken flera intressanta exempel på industriell symbios, inte minst vad gäller nyttjande av biomassa och industriell spillvärme. Men till exempel Danmark och Storbritannien har på ett mer systematiskt sätt arbetat med och lyft fram industriell symbios som en affärsmöjlighet och nationell satsning.¹⁶

Det är vidare uppenbart att förändrad produktdesign är en huvudfråga för utvecklingen av cirkulär ekonomi. Eftersom tvingade regler på det området sällan lämpar sig för nationell reglering har de fått en mindre plats i de skarpa förslagen från denna utredning. I en långsiktig satsning med svenskt näringsliv skulle dock cirkulär produktdesign rimligen få en central plats.

I Finland förs diskussioner mellan regering och näringsliv om att skapa en marknadsplats för sekundära material. Mycket talar för att sådana marknadsplatser med fördel kunde etableras på nordisk nivå. Den nordiska elmarknaden har varit en av senare års viktigaste framgångar för det nordiska samarbetet.

Policy

I takt med att den cirkulära ekonomin utvecklas uppstår behov av att se över befintlig reglering som skapats i den linjära ekonomin och som blir hinder för omställningen. Som beskrivits i avsnitt 9.2.4 bör det vara en huvuduppgift för delegationen att löpande identifiera och lyfta upp sådana frågor.

¹⁵ Jämför med den roll Sverige hade när GSM-standarderna utvecklades och spreds.

¹⁶ Storbritannien driver i samverkan mellan regering och näringsliv sedan 2003 National Industrial Symbiosis Programme, NISP, med 15 000 medverkande företag. Det uppges bland annat ha lett till undvikande av deponering av 47 miljoner ton industriavfall, ökad försäljning på 12 miljarder kronor och sänkta kostnader med 16 miljarder kronor. Källa: www.nispnetwork.com/about-nisp/a-proven-track-record. Besökt 170225. I Danmark finns sedan 40 år pilotsatsningen Kalundborg, www.symbiosis.dk, och numera också ett nationellt center för industriell symbios, www.symbiosecenter.dk. Utredningen besökte Kalundborg i augusti 2016.

Exempelvis blir det sannolikt allt svårare och allt mindre meningsfullt att över huvud taget definiera och skapa särskilda regelverk för avfall. Bland exempel som rests redan under denna utredningsarbete, men som legat utanför våra direktiv, kan nämnas:

Regler för transport av avfall, som införts av goda skäl, bland annat för att hindra dumping av avfall i utvecklingsländer, riskerar att bli ett hinder för företag som vill satsa på återanvändning eller andra cirkulära affärsmodeller. Använda produkter kan bli definierade som avfall och underkastas helt andra regler, utan att vara vare sig mer eller mindre miljö- eller hälsfarliga än nya produkter.

Regelverket för utvinning av metaller från befintliga deponier och liknande, det som ibland kallas för "urban mining", är i dag helt annorlunda och mer restriktiva än vad som gäller för utvinning av jungfruligt material i gruvor. Gruvorna sorterar under Statens geologiska undersökningar, SGU, och Näringsdepartementet, som i princip har ett främjaruppdrag, medan Naturvårdsverket och Miljödepartementet, med ett avfalls- och miljöregleringsperspektiv ansvarar för deponier. Det finns ofta jämförbara halter av värdefulla mineraler i berggrund och deponier men i det senare fallet kan de betraktas som miljöfarligt avfall. Det finns anledning att ifrågasätta om skilda regelverk av detta slag är samhällsekonomiskt effektivt eller miljömässigt klokt.¹⁷

¹⁷ Se t.ex. Johansson, N.2016. *Landfill mining, Institutional challenges for the implementation of resource extraction from waste deposits*, Linköping University.

10 Skatteväxling – möjliga vägar framåt

Bedömning: Utredningen bedömer att hållbar utveckling bör vara utgångspunkten när skattesystemet utformas. 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.

Sverige bör verka för att EU:s mervärdesskattedirektiv och andra regelverk på skatteområdet utformas för att stödja unionens höga ambitioner vad gäller resurseffektivitet, cirkulär ekonomi och klimatpåverkan.

10.1 Skatteväxling kan leda till ökad cirkularitet

Cirkularitet handlar som beskrivs i kapitel 3, om att minska uttaget av jungfruliga resurser och att använda de resurser som tas ut på ett smartare sätt.

En hämmande faktor för utvecklingen mot ökad cirkularitet, är att arbete är dyrt medan material är billigt. Detta förhållande är särskilt tydligt i ett land som Sverige med relativt höga inkomster och dessutom hög skatt på arbete. Prisrelationerna mellan arbete och material speglar heller inte de verkliga samhällsekonomiska kostnaderna, eftersom det finns betydande externa kostnader förknippade med hela kedjan från materialutvinning till bearbetning, produktion, konsumtion och avfallshantering. (Se kapitel 3.)

En skatteväxling från arbete till material kan därför understödja ett cirkulärt samhälle från två håll. Det ena handlar om att göra arbete billigare, vilket många gånger kan vara nyckeln för att få igång cirkulära affärsmodeller. Företag som erbjuder reparationer,

uthyrning av produkter och andra cirkulära tjänster hämmas av hög skattenivå på arbete. Sänkta skatter på arbete skulle möjliggöra både för dessa och andra tjänsteföretag att expandera och anställa ny personal.

Det andra är att köp av funktion och delningstjänster i stället för varor, liksom reparationer och köp av begagnade varor, gynnas av skatteväxling eftersom nyinköp av produkter blir relativt sett dyrare.

I teorin är det enkelt att genomföra en så kallad grön skatteväxling. I praktiken har det visat sig vara svårare. Förslag på nya miljöskatter får ofta kritik för att inte vara tillräckligt miljöstyrande, vara administrativt tunga eller drabba olika aktörer orättvist. I Sverige har vi framför allt infört miljöskatter inom energi- och transportområdet medan vi har få skatter som syftar till att dämpa uttaget av jungfruligt material. Miljöskatternas andel av de totala skatteintäkterna var 2015 cirka 5 procent. Detta är en av de lägsta andelarna bland alla EU-länder, trots att Sverige var tidigt med att införa miljöskatter.¹

Det finns sedan länge ett brett politiskt stöd för principerna bakom ekonomiska styrmedel på miljöområdet och en grön skatteväxling. Trots detta har införandet av nya miljöskatter gått trögt. Utredningen vill därför bidra till diskussionen om hur en mer omfattande skatteväxling kan genomföras. Det bör rimligen ske som en del av en större skattereform som förenar flera aspekter, som sysselsättning och integration.

Den följande genomgången syftar till att bidra till en sådan större diskussion utifrån perspektivet cirkulär ekonomi och resurseffektivitet. Det görs genom att beskriva tre principiellt olika sätt att utforma en höjd skatt på konsumentprodukter. Den höjda skatten skulle både generera stora skatteintäkter som möjliggör sänkt skatt på arbete och i sig dämpa omsättningen av konsumentprodukter.

¹ *Statistikenheter från SCB*, Nr 2016:112. Statistiska Centralbyrån, 2016.

10.2 Sänkt skatt på arbete

Sänkt skatt på arbete kan ha stora positiva effekter på samhällsekonomin. Skattekilarna minskar, utbud och efterfrågan på arbete ökar, incitament till svartarbete sjunker och Sverige blir mer attraktivt som land att arbeta i. Detta bidrar till ökad sysselsättning och beroende på hur skattesänkningarna utformas kan de också ha positiv effekt på sysselsättningen för grupper som har svårt att komma in på arbetsmarknaden, till exempel utrikesfödda, ungdomar och personer med låg utbildning.

Mycket talar för att politiken under de närmsta åren kommer att söka vägar till sänkt skatt på arbete och tjänster i syfte att uppnå bättre fungerande arbetsmarknad och integration. Dessutom förbättras förutsättningarna för omställning till cirkulär ekonomi. Mycket av den cirkulära ekonomin handlar om att bättre ta vara på olika resurser genom exempelvis återvinning, delning, reparation eller rekonditionering. Allt detta kräver ett visst mått av arbete. Den cirkulära ekonomin blir därmed, åtminstone under en övergångsfas, mer tjänsteintensiv än en ekonomi som domineras av nytillverkning.² Reformen som sänker skatten på arbete ökar därför indirekt drivkrafter för en cirkulär ekonomi och innovation av resurseffektiva och cirkulära affärsmodeller.

Sänkt skatt på arbete kan genomföras på olika sätt, exempelvis:

- Sänkta sociala avgifter generellt
- Skatteavdrag för vissa tjänster riktade till privatpersoner
- Sänkta inkomstskatter

Ett ökat uttag av miljörelaterade skatter på 50 miljarder kronor skulle exempelvis ge möjlighet till följande reformer:

- En sänkning av arbetsgivaravgifterna med 9 procent, det vill säga en sänkning från 31,4 procent till 28,5 procentenheter³ på lönen
- Finansiering av 14 reformer av samma storlek som hyberavdraget. Se kapitel 15

² Se t.ex. World Economic Forum. 2014. *Towards the Circular Economy, Accelerating the scale-up across global supply chains*, s. 19.

³ Beräkning gjord utifrån uppgifter hämtade från Proposition 2016/17:1, *Budgetproposition 2017*, bilaga 1 Specifikation av budgetens utgifter och inkomster 2017.

10.3 Grundprinciper för en gångbar skatt för ökad cirkularitet

Utredningen bedömer att det finns fem hinder mot ett ökat inslag av miljöskatter i ekonomin: Höga administrativa kostnader, små skattebaser, orimliga krav på precision i miljöskatternas styrande effekt, risk för missgynnande av svenska företag samt brist på nationell rådighet över vissa skatter.

I Sverige har de administrativa kostnaderna för att ta in skatt från arbete sjunkit till en mycket låg nivå. Mycket av administrationen sker automatiskt genom olika datasystem. Detta gör att nya skattebaser som kanske kräver manuella kontroller, som olika miljöskatter, i många fall är administrativt tunga i jämförelse. Därför är det centralt att redan vid den initiala utformningen av nya miljöskatter, eftersträva att de ska vara relativt lätta att administrera både för företag och myndigheter.

Det andra problemet, som handlar om små skattebaser, hänger delvis ihop med det första. En för smal skattebas leder ofta till orimligt höga administrativa kostnader per inbetald skattekrona. Dessutom omöjliggörs en skatteväxling, det vill säga en sänkning av skatterna på arbete eller andra snedvridande skatter, om skatteintäkterna från miljöskatterna är för låga. En riktad miljöskatt mot exempelvis ett visst utsläpp kan alltså mycket väl ha stark miljöpolitisk styreffekt men ändå ge obetydliga inkomster till statskassan och därmed inget nämnvärt handlingsutrymme för skattesänkningar på arbete.

I stället för att införa skatter på enskilda varugrupper eller enskilda materialslag bör därför, i detta sammanhang, ett bredare grepp prövas. Alla varor och produkter har under sin livscykel en mindre eller större miljöpåverkan under följande faser: Uttag av råmaterial, omvandling, tillverkning, transport, användning och avfallshantering. En bred skatteväxling för ökad cirkularitet bör utgå från denna grundläggande miljöpåverkan och därför omfatta i princip alla konsumentprodukter.

För att möjliggöra en större skatteväxlingsreform är det därför centralt att identifiera skattekonstruktioner som både är breda och enkla att administrera. Sådana skattekonstruktioner möjliggör en skatt som har låg administrativ kostnad per inbetald skattekrona

samtidigt som skatteintäkterna blir tillräckligt stora för att finansiera större skattesänkningar på arbete.

Det tredje hindret för införandet av nya miljöskatter har varit orimliga krav på hög precision för skatternas miljöstyrande effekt. Detta krav står dessutom i direkt motsatsförhållande till kravet på att skatter ska vara administrativt enkelt utformade. Antag exempelvis att Sverige inför en miljöskatt på konsumentvaror. Det mest rättvisa skulle då vara att alla konsumentprodukter betalar skatt i proportion till sin samlade livscykelkostnad. En sådan skatt får naturligtvis en utmärkt miljöstyrande precision, men de administrativa kostnaderna för alla inblandade parter blir enorma. Att enligt miljöekonomisk teori likformigt beskatta utsläppen vid källan, alltså där de uppstår till exempel vid produktionen, är inte heller möjligt eftersom Sverige inte råder över den globala produktionen av konsumentprodukter. Mer rimligt är att eftersträva en miljöskatt som har rimligt god miljöstyrande precision. Det vill säga att skatten i huvudsak ska styra konsumtionen i en hållbar riktning. De varor som har särskilt hög och skadlig miljöpåverkan får belastas med specialutformade skatter, avgifter eller regleras på annat sätt.

Det fjärde hindret för införandet av nya eller högre miljöskatter är att vissa skattekonstruktioner ensidigt missgynnar svenska företag. Om en skatt på miljöutsläpp leder till minskad svensk produktion och i stället ökar motsvarande produktion någon annanstans, där miljökraven är lägre, leder den sammantaget inte till minskad global miljöpåverkan, även om det kan ha positiva lokala effekter på den svenska miljön. Skatt på konsumentprodukter, oberoende av var de producerats, är ur detta perspektiv enklare att hantera än skatter på råmaterial eller industriutsläpp, förutsatt att varuskatterna inte kan betraktas som protektionistiska. Det är viktigt att komma ihåg att den nuvarande höga skatten på arbete i Sverige också starkt påverkar svenskt näringslivs konkurrenskraft, framför allt tjänstesektorn.

Ett femte hinder är att Sverige inte alltid har nationell rådighet över skattesystemets utformning. Detta gäller exempelvis moms-systemet som är reglerat av EU:s mervärdesskattedirektiv⁴. Exempelvis hindras sänkt moms på tjänster eller varor av cirkulär karaktär eftersom EU:s mervärdesskattedirektiv inte medger sänkningar av

⁴ Rådets direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt.

miljöskäl. De möjligheter till sänkningar som enligt direktivet tillåts av andra skäl är redan uttömda genom att Sverige sänkt moms på mindre reparationer. Sverige kan därför inte genomföra fler momssänkningar för att stimulera en cirkulär ekonomi inom ramen för nuvarande mervärdesskattedirektiv.

Sammanfattningsvis har utredningen utifrån de ovan beskrivna hindren identifierat följande positiva urvalskriterier för en bred miljöskatt som skulle kunna utgöra grunden i en skatteväxling för en mer cirkulär ekonomi:

- Skatten bör vara enkel att administrera
- Skatten bör ha breda skattebaser som kan ge stora skatteintäkter
- Skatten bör ha en godtagbar miljöstyrande effekt. Det innebär både att miljöeffekten bör vara stor och att den bör ha viss precision
- Skatten bör inte ensidigt missgynna svenska företags konkurrenskraft så att produktionen riskerar att flytta till andra länder
- Sverige ska ha nationell rådighet att införa skatteförändringen

10.4 Tänkbara utformningar av en bred miljöskatt

Eftersom utredningen inte ser sänkt moms på utvalda tjänster eller varor som möjligt på grund av EU:s mervärdesskattedirektiv samt utifrån ovanstående resonemang bedömer att rena råvaruskatter eller skatter på svenska industriutsläpp är svårframkomliga av konkurrens- eller miljöskäl så faller de alternativen bort. Utredningen har därför valt att diskutera fördelar och nackdelar med tre kvarstående ekonomiska styrmedel. Den första möjligheten är att höja den beskattning som redan i dag finns på konsumentprodukter, det vill säga momsen. EU:s mervärdesskattedirektiv tillåter medlemsländerna att själva sätta sin grundmoms. Den andra möjligheten är att införa en bred punktskatt på konsumentprodukter. Den skulle kunna tas ut antingen i form av en försäljningsskatt på varans slutpris eller i form av en punktskatt utifrån varans vikt. En sådan konstruktion gör det också möjligt att eventuellt differentiera skatten utifrån material.

- Höjd grundmoms
- Punktskatt i form av ett procentuellt påslag utifrån varans försäljningspris
- Punktskatt i form av en skatt per kilo vara

10.4.1 Höjd grundmoms

Beskrivning

Denna konstruktion innebär en höjd grundmoms, från 25 procent till exempelvis 30 procent, på försäljning av alla varor och tjänster i Sverige som inte har nedsatt moms. Exempelvis har livsmedel, kollektivtrafik, taxi, litteratur och kultur i dag lägre moms. Eftersom EU:s momsdirektiv hindrar Sverige från att endast höja grundmomsen på varor innebär höjningen av grundmomsen att även momsens på de flesta tjänster höjs. En höjning till 30 procent skulle innebära att Sverige fick EU:s högsta momssats. Det land som i dag har högst momssats är Ungern vars momssats ligger på 27 procent.⁵

I samband med en generell höjning av momsens skulle man dessutom kunna se över om det finns varor eller tjänster som i dag har nedsatt moms som ur ett resurseffektiviseringsperspektiv borde ha normal moms.

Intäkter för staten

Momsinkomsterna beräknas för år 2017 uppgå till 414 miljarder kronor.⁶ En ökning av grundmomsen med 5 procentenheter, eller i praktiken med 20 procent, ger ett tillskott på i storleksordningen 50 miljarder kronor med hänsyn tagen till att en del momsintäkter från varor och tjänster med nedsatt moms inte berörs samt viss försäljningsminskning.⁷ Vid e-handel ska moms över ett visst

⁵ http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat. Besökt den 1 mars 2017.

⁶ Proposition 2016/17:1, *Budgetproposition 2017*, bilaga 1 Specifikation av budgetens utgifter och inkomster 2017.

⁷ $414 \text{ mdr kr} \cdot 0,2 \cdot (1 - 0,4) = 50 \text{ mdr kr}$. Där 0,4 är antaget värde för intäkter från varugrupper med lägre momssats samt avdrag för minskad konsumtion på grund av högre moms.

tröskelvärde betalas till det land där köparen bor, vilket är en fördel i detta sammanhang.

Administrativa kostnader

Fördelen med höjd grundmoms är att förändringen är enkel att genomföra för företag och myndigheter med en obetydlig ökning av de administrativa kostnaderna som följd. Hela systemet för inbetalning och redovisning av moms finns redan på plats, både hos företag och myndigheter. En ändring från 25 till 30 procent innebär huvudsakligen att befintliga administrativa system kan användas men att momsvärdena i dessa system måste justeras. Det innebär en del omställningskostnader för företagen.

Miljöstyrande effekter

Berörda konsumentvaror blir 4 procent dyrare⁸ och konsumtionen antas därmed i genomsnitt sjunka med i storleksordningen 4 procent⁹. Det innebär en tydlig positiv miljöeffekt. Miljöpåverkan från konsumtion av produkter skulle minska från i princip alla produktgrupper. Dock skulle även konsumtionen av tjänster sjunka eftersom även dessa skulle omfattas av momshöjningen. Precisionen i miljöstyrande effekten av denna reform skulle därför bli låg. En låg positiv miljöstyrande effekt är dock fortfarande positiv jämfört med alternativet skatt på arbete som i regel har flera negativa effekter.

Övrigt

Hög moms kan leda till ökat momsfusk. Om intäkterna används till att sänka skatten på arbete kan det dock ge minskade incitament till svartarbete. Gränshandel och internethandel i EU kan också påverkas av olika momssatser mellan EU-länder.

⁸ $1,30/1,25=1,04$.

⁹ Priselasticiteten varierar stort mellan olika varugrupper. Här antas för enkelhetens skull en priselasticitet på -1, det vill säga att 1 procents prisuppgång sänker konsumtionen med 1 procent.

10.4.2 Punktskatt i form av ett procentuellt påslag på varor

Beskrivning

Ytterligare en konstruktion är en punktskatt, på exempelvis 10 procent av varans försäljningsvärde, på samtliga konsumentprodukter som säljs på den svenska marknaden. En punktskatt går bra att avgränsa till de varugrupper man vill begränsa försäljningen av, i detta fall fysiska varor och inte tjänster. Även svenska konsumenters inköp via e-handel bör omfattas. Det finns redan i dag en punktskatt som är utformad på detta sätt och det är reklamskatten. Den tas ut på försäljningspriset på vissa typer av reklam.

Intäkter för staten

Intäkterna av en sådan skatt uppskattas till cirka 60 miljarder kronor. Den fysiska detaljhandeln omsatte 640 miljarder kronor i Sverige år 2015¹⁰. En punktskatt på 10 procent skulle ge intäkter på i storleksordningen 60 miljarder kronor om hänsyn tas till en viss konsumtionsminskning. Då är inte skatt på varor utanför detaljhandeln medräknade. I praktiken skulle det vara svårt att införa skatten rakt av på samtliga varor.

Om Sverige ensidigt inför en punktskatt på varor får Sverige med nuvarande regler på punktskatteområdet svårt att ta in skatt vid e-handel av konsumentvaror från andra länder. Det riskerar att erodera skattebasen för denna typ av skatt samt missgynna svenska e-handlare. Därför bör en lösning på detta problem hittas innan denna typ av skatt närmare övervägs.

Administrativa kostnader

En helt ny punktskatt på i princip alla fysiska varor i Sverige skulle innebära medelhöga administrativa kostnader för både företag och myndigheter. Administrationen underlättas av den enkla utformningen, det vill säga att alla varor får ett procentuellt påslag på varans försäljningsvärde. I förhållande till de stora intäkter som en

¹⁰ Handelns utredningsinstitut, HUI, 26 augusti, 2016.
<http://www.hui.se/nyheter/handeln-i-sverige-2016>. Besökt 6 mars 2017.

sådan punktskatt skulle generera blir de administrativa kostnaderna försvarbara.

Miljöstyrande effekter

Skatten skulle sänka konsumtionen av konsumentvaror i Sverige med i storleksordningen 10 procent givet att konsumenterna inte ökar sin budget för konsumtionsvaror. Om de gör det blir konsumtionsminskningen lägre. Oavsett skulle det innebära en avsevärd miljöeffekt. Precisionen i den miljöstyrande effekten skulle bli medelgod och betydligt bättre än för alternativet höjd grundmoms, eftersom inte tjänster utan endast fysiska varor skulle få höjd skatt. Fortfarande skulle dock skattenivån inte ha någon koppling till storleken på varans miljöbelastning utan till varans pris. Effekten skulle endast bli dämpad total konsumtionen av varor, inte dämpad konsumtion av varor med särskilt hög miljöpåverkan. Det skulle vara möjligt att lägga in en differentiering av skattenivån så att varor med lägre miljöpåverkan skulle få en lägre skattenivå. En sådan differentiering skulle öka den administrativa kostnaden.

Övrigt

Det finns en överhängande risk att denna skattekonstruktion är så lik en mervärdesskatt att utformningen skulle krocka med EU:s mervärdesskattedirektiv.

10.4.3 Punktskatt i form av en skatt per kilo vara

Beskrivning

En punktskatt tas ut per kilo vara för konsumentprodukter. Skatten differentieras något utifrån olika varugrupper miljöpåverkan, men även utifrån vad som är rimligt för olika varugrupper prisenivå. Eftersom försäljningspriserna varierar stort inom olika varugrupper, måste den genomsnittliga skattenivån behöva sättas relativt lågt för att inte vissa varor ska få orimligt höga skattenivåer. Sådana skulle annars kunna uppfattas som handelshinder. Med denna kon-

struktion på skatten är det möjligt att ha en lägre skattenivå för varor som är tillverkade av mer miljövänliga material.

Intäkter för staten

Med samma antaganden som i ovanstående exempel, fast med en genomsnittlig skattenivå som ligger kring 4 procent skulle skatteintäkterna uppgå till cirka 25 miljarder kronor per år.

Om Sverige ensidigt inför en punktskatt på varor kommer Sverige med nuvarande regler på punktskatteområdet ha svårt att ta in skatt vid e-handel av konsumentvaror från andra länder. Det riskerar att erodera skattebasen för denna typ av skatt samt missgynna svenska e-handlare. Därför bör en lösning på detta problem hittas innan denna typ av skatt närmare övervägs.

Administrativa kostnader

De administrativa kostnaderna för detta förslag skulle bli höga. Att skatten införs för så många konsumentvaror som möjligt på en gång möjliggör storskalsfördelar och minskar kostnadernas andel av skatteintäkterna.

För företagens del kan det vara svårt att hantera krav på redovisning kopplad till varans vikt då bokföringssystem och liknande inte är anpassade till att hantera denna typ av information.

Uppföljning och kontroll från myndigheternas sida skulle också bli svårare och mer administrativt betungande.

Miljöstyrande effekter

Konsumtionsminskningen uppskattas uppgå till ungefär 4 procent givet tidigare antaganden. Även om denna skattekonstruktion skulle kunna kritiseras för att vara trubbig, skulle den ha en högre precision i den miljöstyrande effekten än de andra konstruktionerna. Det beror på att skatten tas ut per kilo material och inte utifrån varans pris. Det finns ett klart samband mellan vikt och miljöpåverkan även om det inte är särskilt starkt och självklart i praktiken varierar mellan olika material och olika processer för att ta

fram samma material.¹¹ Denna konstruktion leder dock till att skattenivån bör sättas lägre, vilket i sin tur påverkar skattens totala påverkan på konsumtionen.

Övrigt

Denna skattekonstruktion både kräver och möjliggör att olika varugrupper får olika hög skattesats. Detta kan leda till gränsdragningsproblem.

10.4.4 Sammantagen bedömning

Inget förslag är bäst i alla avseenden. Förslaget höjd moms är lätt att administrera, men har relativt låg precision i den miljöstyrande effekten. En punktskatt på konsumentvaror utifrån vikt har bättre precision i styreffekten men innebär höga administrativa kostnader, både för företag och myndigheter. Sammantaget är utredningens bedömning att en punktskatt på konsumentvaror i form av ett procentuellt påslag på priset preliminärt framstår som det mest lovande förslaget.

10.4.5 Reformer av EU:s mervärdesskattedirektiv

Om EU:s mervärdesskattedirektiv förändrades så att medlemsländerna tilläts att genomföra sänkningar av momsen på tjänster, utan att sänka momsen på varor, skulle en skatteväxling med låga administrativa kostnader och goda miljöeffekter kunna uppnås. En sådan reform skulle visserligen inte ge några ökade intäkter att använda för skattesänkningar, men skulle i sig själv innebära en sänkning av skatten på arbete. En sådan reform skulle onekligen ha stora fördelar. Utredningen bedömer därför att Sverige bör verka för att EU:s mervärdesskattedirektiv i framtiden utformas mer utifrån EU:s höga ambitioner om resurseffektivitet och cirkulär ekonomi.

¹¹ van der Voet, Ester et al. 2005. *Policy Review on Decoupling*.

10.5 Diskussion

Enligt miljöekonomisk teori ska styrande skatter och avgifter tas ut så nära källan som möjligt. Alltså bör miljöskatter helst belasta den direkta miljöstyrande effekten, som till exempel utsläpp av klimatgaser eller markförstöring. Ett grundläggande problem är dock att detta sällan låter sig göras i en global ekonomi där ett enskilt land mycket sällan kan påverka en produkts hela livscykel. Det har också visat sig mycket svårt att nå internationella överenskomelser om skatteuttag.

De ovan diskuterade skatterna på konsumentprodukter har det gemensamt att de i högsta grad utgör en indirekt och trubbig beskattning av miljöpåverkan, som dessutom ofta sker utanför vårt lands gränser. Man kan ställa sig frågan vilket ansvar Sverige eller svenska konsumenter har för att den tröja vi köper vållar miljöproblem i Kina eller Vietnam. Den diskussionen har hittills förts främst vad gäller konsumtionsrelaterade klimatutsläpp och främst i termer av den enskildes ansvar för sin konsumtion av till exempel flygresor eller kött.

Den typ av skatteväxling som här beskrivs bör egentligen inte värderas utifrån den direkta och kortsiktiga miljöeffekten, som dessutom ofta är svår att kvantifiera. Den bör för det första ses i ett större sammanhang och bedömas utifrån den samlade samhällsekonomiska effekten inklusive de sänkningar av skatt på arbete och tjänster som möjliggörs. För det andra bör den framför allt ses som en drivkraft för innovation och uppskalning av resurseffektiv och cirkulär teknik, samt för affärsmodeller som kan göra skillnad direkt och dessutom utgöra potentiella exportprodukter och därmed bidra både till svensk ekonomi och till global hållbarhet i större skala.

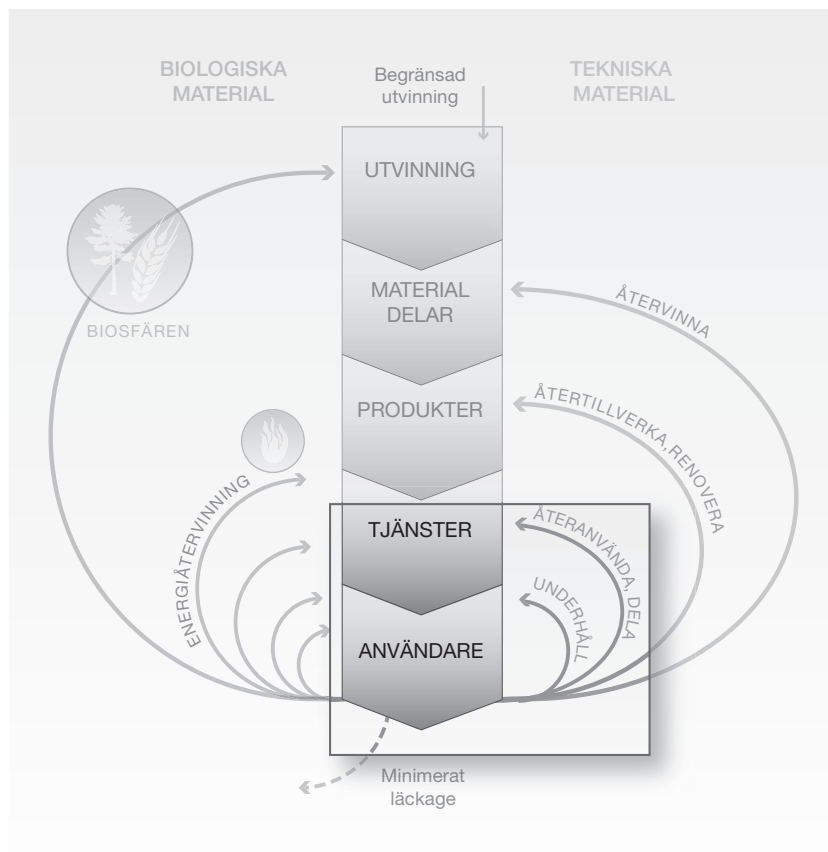
DEL II

Styrmedel för ökad nyttjandegrad
och återanvändning av
konsumtprodukter

11 Inledning och utgångspunkter

11.1 Inledning

Del I i detta betänkande handlar om vad cirkulär ekonomi innebär och hur den kan uppnås. Det är en bred och omfattande frågeställning. Denna del av betänkandet, del II, är däremot mer avgränsad och specifik och omfattar bara en del av den cirkulära ekonomin. Del II innehåller konkreta förslag om styrmedel för att öka användningen, eller nyttjandegraden, och återanvändningen av konsumentprodukter. Dessutom beskrivs vilka hinder som finns i form av regler, standarder och samhällsstrukturer mot att öka användningen och återanvändningen av konsumentprodukter. Del II svarar därmed mot de specifika uppdrag som utredningen fått av regeringen i kommittédirektivet (se kapitel 2). Detta uppdrag handlar alltså om de ”inre cirklarna” i den cirkulära ekonomin, företrädesvis vad gäller tekniska material som illustreras i figur 11.1.

Figur 11.1 Ökad användning och återanvändning – del av cirkulär ekonomi

11.2 Utgångspunkter

De konkreta förslag som utredningen lägger fram i denna del av betänkandet syftar till att bidra till att en rad olika samhällsmål nås, vilka har slagits fast på såväl nationell nivå, som EU- och FN-nivå.

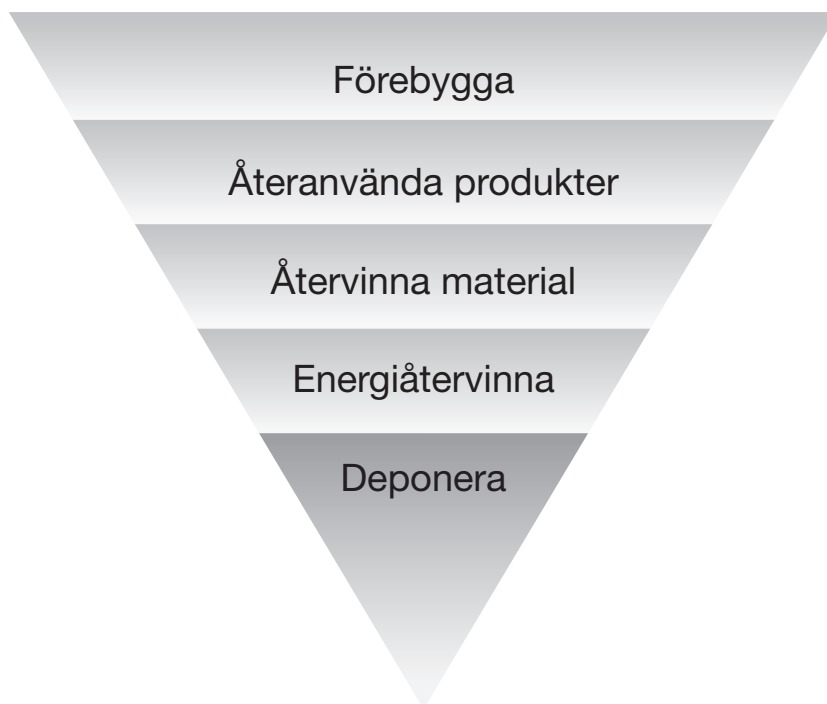
11.2.1 EU:s avfallshierarki

I utredningsdirektivet hänvisas till EU:s så kallade avfallshierarki som slås fast i ramdirektivet för avfall.¹ Avfallshierarkin beskriver i vilken ordning medlemsländerna ska vidta åtgärder för att öka resurseffektiviteten. Länderna ska eftersträva att vidta åtgärder så högt upp i hierarkin som möjligt. Hierarkin består av följande steg.

1. **Förebygga:** Länderna ska i första hand förhindra att avfall uppstår.
2. **Förberedelse för återanvändning.** Länderna ska i andra hand verka för att varor återanvänds.
3. **Materialåtervinning.** Materialåtervinning är nästa steg i hierarkin, vilket innebär att materialet i varorna tas till vara.
4. **Annan återvinning, exempelvis energiåtervinning.** Näst sista steget i hierarkin innebär exempelvis energiåtervinning, det vill säga förbränning. Då tas energiinnehållet i materialet till vara.
5. **Bortskaffande, exempelvis deponering.** Det sista steget i hierarkin, som ska undvikas, är deponering.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall.

Figur 11.2 EU:s avfallshierarki



Förslagen som redovisas i denna del av betänkandet fokuserar på att öka användningen och återanvändningen av konsumentprodukter. Det innebär att förslagen fokuserar på steg 1 och 2 i avfallshierarkin, det vill säga åtgärder som är högst prioriterade att genomföra enligt EU:s avfallshierarki. Detta är viktigt eftersom en stor del av Sveriges fokus de senaste decennierna har legat på att öka återvinning av material och minska deponeringen, vilket visserligen är viktigt och önskvärt, men som trots det är en åtgärd som befinner sig längre ner i avfallshierarkin.

11.2.2 Generationsmålet

Det övergripande målet för miljöpolitiken är generationsmålet att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Generationsmålet är vägledande för miljö-

arbetet på alla nivåer i samhället. Miljöpolitiken ska bland annat fokusera på:

- att kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen,
- en god hushållning sker med naturresurserna,
- att konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

De åtgärder som föreslås i denna del av betänkandet ökar Sveriges möjlighet att nå generationsmålet.

11.2.3 Berörda miljökvalitetsmål

De svenska miljökvalitetsmålen, som har beslutats av riksdagen, beskriver alla ett önskat miljötillstånd, till exempel Giftfri miljö. Åtgärder som syftar till att minska konsumtionen av nya varor till förmån för ökad användning och återanvändning av varor leder till en rad positiva effekter ur miljösynpunkt: minskat uttag av naturresurser för varuproduktion, minskad energi- och kemikalieanvändning vid varuproduktion, minskat behov av varutransporter och minskat behov av avfallshantering av uttjänta varor.

Dessa verksamheter har flera effekter och nästan samtliga miljökvalitetsmål påverkas i någon grad. I konsekvensbeskrivningarna av respektive förslag indikeras vilka miljömål som kan anses mest berörda i det enskilda fallet.

En stor del av miljövinster sker utomlands när vi ökar användningen och återanvändningen av produkter. Detta eftersom Sveriges ekologiska fotavtryck till stor del uppstår av miljöpåverkan vid produktion av konsumentprodukter i andra länder. Exempelvis ger återanvändning av kläder framför allt miljöeffekt i tillverkningsländerna bland annat genom minskad användning av kemikalier och vatten i samband med bomullsodling och textilproduktion.

Generellt är det svårt att koppla ökad användning och ökad återanvändning direkt till några få miljökvalitetsmål och ännu svårare att kvantifiera dessa effekter. Nästan alla miljökvalitetsmål påverkas i någon grad.

11.2.4 FN:s Agenda 2030-mål

FN:s medlemsländer har antagit 17 globala mål för hållbar utveckling som gäller samtliga medlemsländer och ofta benämns Agenda 2030. Sverige har tillsatt en särskild delegation för genomförande av Agenda 2030. Se kapitel 8.3.

Förslagen i utredningens del II är mest uppenbart kopplade till mål 12 av de 17 globala hållbarhetsmålen.

Mål 12 Hållbar konsumtion och produktion

Agenda 2030:s tolfte mål tar särskilt sikte på hållbar konsumtion och produktion. ”Omställning till en hållbar konsumtion och produktion av varor och tjänster är en nödvändighet för att minska negativ påverkan på klimat och miljö samt människors hälsa. Särskilt utvecklingsländer påverkas i hög grad av klimatförändringar och annan miljöpåverkan vilket innebär ökad fattigdom och minskad välfärd.” Kopplat till delmål 12 finns en rad delmål som har tydlig koppling till de förslag som läggs i del II, nämligen:

12.1 Genomföra det tioåriga ramverket för hållbara konsumtions- och produktionsmönster. Alla länder vidtar åtgärder, med de utvecklade länderna i täten och med hänsyn tagen till utvecklingsländernas utveckling och förutsättningar. De mest relevanta punkterna ur det tioåriga ramverket beskrivs nedan.

12.3 Till 2030, halvera det globala matsvinnet per person i butiks- och konsumentledet, och minska matsvinnet längs hela livsmedelskedjan, även förlusterna efter skörd.

12.5 Till 2030 väsentligt minska mängden avfall genom åtgärder för att förebygga, minska, återanvända och återvinna avfall.

12.7 Främja hållbara offentliga upphandlingsmetoder, i enlighet med nationell politik och nationella prioriteringar.

12.8 Senast 2030 säkerställa att människor överallt har den information och medvetenhet som behövs för hållbar utveckling och livsstilar i harmoni med naturen.

11.2.5 FN:s tioåriga ramverk av program för hållbar konsumtion och produktion

Det internationella genomförandet av det tioåriga ramverket för hållbara konsumtions- och produktionsmönster har ett sekretariat knutet till UNEP² som kallas 10YFP. Arbetet inom 10YFP är ett av delmålen (12.1) i FN:s globala hållbarhetsmål om att säkerställa hållbar konsumtion och produktion. Tankarna bakom 10YFP bygger bland annat på att höginkomstländerna måste ta tåten i en global utveckling.

² United Nations Environmental Programme.

12 Nulägesbeskrivning och hinderanalys

I detta kapitel beskriver utredningen de hinder som vi ser för att nå en ökad användning, eller nyttjandegrad, och återanvändning av konsumentprodukter. Hinderanalysen omfattar med andra ord inte samtliga hinder på vägen mot en cirkulär ekonomi utan de hinder som finns just för att öka användning och återanvändning av konsumentprodukter. För en övergripande diskussion av hinder för en cirkulär ekonomi, se del I. Utredningen har i denna hinderanalys valt att fokusera på hinder för att nå följande tre konkreta mål:

1. Att konsumentprodukter som är hela och fungerar, inte slängs i soporna utan förblir i bruk genom att säljas vidare eller skänkas bort.
2. Att trasiga konsumentprodukter blir reparerade i stället för att kasseras, i de fall en reparation skulle leda till att produkten återfår eller förbättrar sin funktion och sitt värde.
3. Att nyttjandegraden för konsumentprodukter ökar så att de antingen används av fler personer än i dag eller vid fler tillfällen av samma person.

12.1 Övergripande hinder

Våren 2016 träffade utredningen ett 20-tal aktörer inom den cirkulära ekonomin för att genom samtal och diskussioner bilda oss en uppfattning om hindren för ökad återanvändning och användning. Vår bild har sedan under utredningens arbete kunnat testas och

jämföras med publicerade rapporter, workshopar etcetera.¹ De viktigaste hinder som utredningen kunnat identifiera mot ökad användning och återanvändning kan sammanfattas i följande punkter:

1. Prisrelationerna mellan att köpa nytt och att hyra, reparera eller köpa begagnat, premierar nyköp.
2. Efterfrågan på begagnade varor är begränsad på grund av preferenser för nya saker och nya modeller.
3. Reparationer och begagnathandel är tidskrävande för konsumenten.
4. Marknaderna för begagnade varor, reparationstjänster och hyra/delning hålls tillbaka bland annat av bristande regelverk och förtroenden.
5. Bristande genomslag för cirkulär design vid tillverkning av nya produkter.

12.1.1 Prisrelationerna

Det hinder som i princip alla aktörer nämner direkt är det första hindret, att nya produkter är så billiga att konsumenter har svårt att motivera kostnaden i form av tid och pengar för att reparera, hyra eller köpa begagnade produkter.

12.1.2 Efterfrågan på begagnade varor

Starka sociologiska och ekonomiska mekanismer driver konsumtion av nya varor och kortare livscykler, till exempel efterfrågan på nya funktioner, social jämförelse, vanor, identitet och nyhetens mentala stimulans.² Flera aktörer på begagnatmarknaden beskriver också att när svenskar köper begagnade saker, ställer de generellt höga krav på kvalitet och utseende. Slitna kläder, elektronik med repor och liknande får säljas utomlands.

¹ Se till exempel SB Insight. 2017. *The Nordic market for circular economy – A report about business leader and consumer views on circular economy* och Ellen MacArthur Foundation, 2015, *Delivering the circular economy, a toolkit for policymakers*.

² Naturvårdsverket. 2013. Drivkrafter bakom uppkomsten av elavfall, Rapport 6675.

12.1.3 Reparationer och begagnathandel är tidskrävande

Vidare framkommer tydligt att konsumenter i dag upplever sig ha ont om tid och efterfrågar koncept som underlättar vardagen snarare än tar mer tid i anspråk. Exempelvis berättade entreprenörerna från företaget Sellpy, som hämtar varor vid kundens dörr för begagnatförsäljning, om en kraftig tillväxt.

12.1.4 Regler anpassade för avfall och bristande förtroende håller tillbaka marknaden

Flera branschföreträdare beskriver att EU:s och Sveriges avfallslagstiftning i vissa fall hindrar och försvårar för cirkulära affärsmodeller inom begagnathandel, reparation och delning. Exempel på hinder är:

- att klädkedjor inte får samla in och återanvända eller återvinna kläder och textilier som blivit avfall,
- att elektronikföretag hindras från att skicka produkter till andra länder för reparation och service eftersom handeln med trasig elektronik definieras som avfall och därmed är hårt reglerad, och
- att begagnatförsäljare måste betala avfallsavgift för produkter som samlats in, men som inte kan säljas och därför måste lämnas som verksamhetsavfall.

Reglerna grundar sig på lovvärda syften, exempelvis att hindra illegal export och dumpning av avfall i länder med undermålig kontroll. Branschföreträdarna upplever dock att reglerna inte är anpassade för en cirkulär ekonomi.

Det finns också förtroendeproblem som motverkar ökad användning och återanvändning. Ibland kan det helt enkelt finnas en osäkerhet inför att pröva något annorlunda. Men konsumenter som handlar med varandra har heller inte samma skydd som när de köper av ett företag. De kan känna rädsla över att bli lurade vid begagnathandel eller vad gäller begagnade produkters säkerhet.

12.1.5 Bristande genomslag för cirkulär design vid tillverkning av nya produkter

Slutligen är det ett övergripande hinder att konsumenterna befinner sig i ett underläge på marknaden och har svårt att få tillförlitlig information om en varas hållbarhet, kvalitet och reparerbarhet, medan information om varans pris i princip alltid finns tillgängligt. Det leder till att konsumenterna har en tendens att välja varor av lägre kvalitet än de skulle gjort om de haft bättre kännedom om varans egenskaper. Detta leder i sin tur till att trycket på företagen att tillverka hållbara produkter som är lätta att reparera, är lågt.

I en ekonomi dominerad av försäljning av varor snarare än funktion, ökar också producenternas incitament att producera varor med begränsad livslängd för att öka försäljningsvolym och vinster.

12.2 Nulägesbeskrivning och hinderanalys för reparationer

Av 100 kronor går 80 öre till reparationer

Enligt utredningens beräkningar hade hushållen, år 2014, utlägg på ungefär 2,3 miljarder årligen för reparationer av konsumentprodukter enligt vår definition, se kapitel 15. År 2014 hade hushållen totala utlägg för inköp, hyra och reparation av konsumentvaror för 280 miljarder kronor³. Detta innebär att av hushållens utlägg för konsumentprodukter gick 0,8 procent till reparationer⁴. Det är alltså en försvinnande liten del av de konsumentprodukter som köps in som repareras. Även om många produkter håller en så hög kvalitet att reparation aldrig blir aktuell, indikerar siffran att trasiga produkter regelmässigt slängs i stället för att lagas.

Siffrorna omfattar dock inte reparationer som hushållen själva genomför utan endast de som hushållen betalar någon annan för att utföra.

³ SCB:s statistikdatabas. *Hushållens konsumtionsutgifter (ENS2010), löpande priser, mnkr efter ändamål COICOP och år, summa av utvalda poster. År 2014.* COICOP = Classification of Individual Consumption According to Purpose.

⁴ $2,3/280 = 0,8$ procent.

Tabell 12.1 Reparationskostnadernas andel av kostnaderna för inköp samt reparationer för några olika konsumentprodukter ⁵

	Reparationer % av totalt inköpt
Möbler, inredningsartiklar, hushållsutrustning och förbrukningsvaror	0,20 %
Hushållsapparater	0,66 %
Audio-visuell, foto- och datorutrustning	1,1 %
Större fritidsvaror	32 %
Fordon t.ex. bilar, motorcyklar och cyklar.	37 %

Reparationer av bilar och andra motordrivna fordon och båtar fungerar väl

För motordrivna fordon och större fritidsvaror, där båtar ingår, ser situationen annorlunda ut. Av utgifterna för inköp samt reparation av dessa produktgrupper går 37 respektive 32 procent till reparation och underhåll. Dessa höga värden indikerar att reparationsmarknaden fungerar väl. Reparationskostnaderna för dessa produktgrupper har även ökat sin andel av utgifterna mellan år 2008 och 2015. Enligt en konsumentundersökning⁶ från 2017 som gjorts av SB Insight var bilar den produktkategori, vid sidan av cyklar, som konsumenter var mest benägna att reparera eller köpa begagnade.

Att så många reparationer genomförs beror sannolikt på att kostnaden för att reparera exempelvis en bil eller en fritidsbåt i de flesta fall understiger kostnaden för att köpa en ny. Sammantaget bedömer utredningen att reparationsmarknaderna för bilar och båtar fungerar relativt väl.

12.2.1 Ekonomiska hinder

Efterfrågan på reparationer är större ju högre priset för en produkt är. Efterfrågan på reparationer av billiga produkter är låg vilket som förväntat avspeglar sig i statistiken.

⁵ Beräkningar utifrån data från SCB:s statistikdatabas. *Hushållens konsumtionsutgifter (ENS2010), löpande priser, mkr efter ändamål COICOP och år. År 2014.*

⁶ SB Insight. 2017. *The Nordic market for circular economy – A report about business leader and consumer views on circular economy*. S. 31.

Prisskillnaderna mellan nyinköp och reparation beror i grunden på en långt driven rationalisering av industriproduktionen tillsammans med lågt pris på råvaror. Den förstärks av att billiga produkter oftast tillverkas i länder med låga lönekostnader. Reparationer genomförs normalt i Sverige till betydligt högre lönekostnader. Dessutom är reparationsarbete i regel mindre standardiserat än tillverkning vilket ökar tidsåtgången och därmed priset. Utredningen bedömer att de höga kostnaderna för att reparera produkter i förhållande till deras relativt låga inköpspris är det avgörande skälet till att så få professionella reparationer utförs.

Ett annat ekonomiskt hinder är den tid det tar att lämna in en produkt för reparation jämfört med att köpa en ny. Även risken för att lägga ner tid och pengar i onödan sänker intresset. Ofta måste en person först lägga ner tid på att hitta en reparatör och sedan ta sig till denne, ofta på en veckodag, för att få en bedömning om produkten går att laga och i så fall till vilket pris. Produkten måste sedan hämtas igen vid ett senare tillfälle. För att detta ska bedömas som värt besväret måste varan ha ett stort värde för konsumenten. För lite äldre produkter tillkommer risken att den lagade produkten går sönder igen inom kort, vilket ytterligare minskar konsumentens vilja att lämna in produkter för reparation.

SB Insights konsumentundersökning⁷ konfirmerar bilden av att tidsåtgång och bristen på ekonomiska incitament är två huvudorsaker till att inte fler reparerar konsumentprodukter.

Juridiska hinder

Avfallslagstiftning

Ett hinder som beskrivits för utredningen är svårigheter för företag att transportera återinsamlade produkter över landsgränser eller sända dem för reparation till andra länder, där reparationer kan göras till lägre kostnad. I stället går dessa trasiga elprodukter i många fall till återvinning. Bakgrunden är EU:s elektronikavfallsregler, det så kallade WEEE-direktivet⁸, som innehåller bestäm-

⁷ SB Insights, 2017. S. 35.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE).

melser för att hindra illegal export av elavfall till länder med undermålig kontroll och hantering. Reglerna ska inte hindra handel med begagnade elprodukter, men branschföreträdare menar att de i praktiken försvårat även sådan handel, genom otydlighet i hur undantaget ska tolkas och administrativt betungande rapporteringskrav. Till följd av detta har exempelvis företag som har kontor spridda över flera länder i EU svårt att hitta helhetslösningar för att maximera återanvändning.

Konkurrens

Ett hinder för oberoende reparatörer inom IT-sektorn är att tillverkaren ibland bara låter tillverkarens egna auktoriserade reparationsverkstäder få tillgång till koder, ritningar, verktyg och instruktioner som behövs för att reparera produkten. Det kan exempelvis handla om mobiltelefoner, datorer och pekplattor. Det förekommer också att tillverkare villkorar produktgarantin med att bara tillverkarens auktoriserade reparatörer får användas. Självklart kan det finnas anledning för tillverkaren att vilja hemlighålla exempelvis monteringsanvisningar för sina konkurrenter. Denna typ av begränsningar och villkor hämmar dock den fria konkurrensen på reparationsmarknaden. Inom fordonsområdet har EU använt konkurrenslagstiftningen för att förbjuda dessa monopolliknande villkor för reparation och service.⁹ Inom EU diskuteras också om det bör ställas krav om att tillverkare ska tillhandahålla reparationsmanualer, exempelvis på nätet.¹⁰

Produktsäkerhet

Tillsynsmyndigheter som utredningen har pratat med har uppgett att det är otydligt vilka konsekvenser som yrkesmässig reparation och renovering av begagnade produkter får för det juridiska produktansvaret. I regel har tillverkaren, eller importören, det huvud-

⁹ Kommissionens förordning (EU) nr 461/2010 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på grupper av vertikala avtal och samordnade förfaranden inom motorfordonssektorn.

¹⁰ EU-kommissionen. 2015. *Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin*. S. 7.

sakliga ansvaret för att en produkt som säljs är tillverkad enligt gällande produktlagstiftning. När någon yrkesmässigt reparerar eller ändrar en elprodukt, ska denne i vissa fall klassas som tillverkare enligt lagstiftningen och därmed överta produktansvaret från den ursprungliga tillverkaren. Att klassas som tillverkare enligt produktlagstiftningen medför stora administrativa skyldigheter som i många fall kan vara svåra för exempelvis ideella begagnatförsäljare att uppfylla.

12.2.2 Övriga hinder

I dag konstrueras ofta konsumentprodukter på ett sätt som minimerar tillverkningskostnaden och maximerar produktens funktion och kundnytta. Att produkterna går att reparera prioriteras inte så högt. Detta leder till att många konsumentprodukter är svåra att laga om de går sönder.

Ofta kan det också vara svårt för konsumenten att hitta en reparatör som har tillräckliga kvalifikationer för att laga en trasig konsumentprodukt. I SB Insights konsumentundersökning¹¹ nämns detta som ett huvudhinder för konsumenter som vill reparera produkter. De reparatörer som finns kan i sin tur sakna tillräcklig information om produkterna för att kunna laga dem.

Ett vanligt hinder för att laga kläder som gått sönder är att lagningarna blir synliga. Många konsumenter vill inte ha kläder med synliga lagningar. Samma problem gäller även andra konsumentprodukter. Andra hinder är att många konsumenter föredrar att lägga sina pengar på en ny mobiltelefon eller jacka om den första har gått sönder, eftersom de erbjuder något annat som nya funktionalitet eller modernitet.

Under utredningens besök våren 2016 hos olika företag och organisationer som hanterar begagnade varor, framhöll alla att det är svårt att få ekonomi i att reparera begagnade varor, även om de egentligen önskade göra det i högre utsträckning. De menar att de svenska konsumenterna är extra kräsna och att begagnade eller reparerade varor med synliga skavanker i hög utsträckning får säljas till konsumenter i andra länder än Sverige.

¹¹ SB Insights. 2017. S. 35.

12.3 Nulägesbeskrivning och hinderanalys för begagnat handel

Marknadsaktörer vittnar om att svenska konsumenter är mer benägna att sälja begagnade produkter än vad de är att köpa begagnade produkter. SB Insights konsumentundersökning¹² antyder dock att skillnaden inte är så stor som man kanske kan tro. I undersökningen svarade 93 procent av respondenterna att de var öppna för eller positiva till att sälja eller ge bort begagnade produkter, medan 89 procent var öppna för eller positiva till att köpa begagnade produkter eller att reparera produkter.

Omsättningen för företag och ideella organisationer med handel av begagnade konsumentprodukter som huvudsaklig inriktning, exklusive bilar, uppgick år 2015 till 2,6 miljarder kronor, se tabell 12.2.¹³ Mellan år 2008 och 2015 har dessa företags omsättning mer än fördubblats.

Tabell 12.2 Inrikes omsättning för företag inom begagnathandel, SCB:s företagsregister, 2015, miljoner kronor

Begagnat handel genom:	2008	2015	7-års trend
Antikvitetsaffärer och antikvariat	147	193	31 %
Second hand-butiker m.m.	96	624	550 %
Auktioner i butik	298	407	37 %
Auktioner på internet	227	416	83 %
Auktioner ej i butik eller på internet	97	114	18 %
Blocket ¹⁴	409	874	114 %
Summa	1 274	2 628	106 %

¹² SB Insights. 2017. S. 21.

¹³ Observera att dessa siffror är betydligt högre än hushållens utgifter för begagnattjänster som beräknas i kapitel 15, bland annat eftersom försäljning till företag räknas in i nedanstående siffror.

¹⁴ <http://www.allabolag.se/5566103429/bokslut> Nettoomsättning + övrig omsättning. Hämtad 23 februari 2017.

exempel Textil

Nordiska ministerrådet har gjort en studie av svensk textilkonsumtion*. Under 2013 konsumerade svenskar cirka 120 000 ton nya kläder och andra textilier, som handdukar och sängkläder. Det motsvarar 13 kilo per person. Enligt studien är det vanligare att slänga kläder än att återanvända dem. Plockanalyser av avfall, det vill säga undersökningar av innehållet i hushållssopor, visar att vi i genomsnitt slänger 8 kilo textil per person i soppåsen varje år. Det är mer än hälften av den mängd vi köper nytt. Mängden som återanvändes genom välgörenhetsorganisationer, näthandel och begagnatbutiker var cirka 23 000 ton. Det innebär att andelen återanvända textilier jämfört med nyförsäljningen var 19 procent.

Kläder och annan textil återanvänds på olika sätt. Det vanligaste är att vi lämnar kläder till välgörenhetsorganisationer. Merparten, 70 procent, av det vi lämnar in till dessa organisationer återanvänds i andra länder. Resterande mängd, 6 500 ton, återanvänds i Sverige genom att vi till exempel handlar i välgörenhetsorganisationernas egna butiker.

Försäljningen av begagnade kläder via näthandeln har ökat men är fortfarande liten i förhållande till välgörenhetsorganisationernas insamling. Försäljningen mellan privatpersoner via köp- och säljwebbsidor var 2 000 ton 2013. Kommersiella begagnatbutiker omsätter ännu mindre mängder, 170 ton vilket motsvarar 0,2 skjortor per person, eller ett köp vart femte år.

Återanvändning sker också genom att barn ärver kläder av äldre barn, när vi skänker begagnade kläder och textilier till vänner och bekanta eller säljer på loppmarknader. Hur mycket som återanvänds på detta sätt är dock inte undersökt.

* Nordiska Ministerrådet, 2016. Fate and Impact of Used Textiles Exports Phase One Report.

Begagnathandeln med bilar är omfattande

Begagnathandeln med bilar, andra motordrivna fordon samt båtar är betydligt mer omfattande. Som ett exempel kan nämnas andrahandsmarknaden för bilar. Enligt statistik från Motorbranschens riksförbund säljs fler än en miljon begagnade bilar per år i Sverige. Med ett antaget snittvärde på omkring 70 000 kronor per bil omsätter andrahandsmarknaden omkring 77–84 miljarder kronor, vilket utgör huvuddelen av den totala omsättningen för bilar i Sverige.¹⁵

¹⁵ <http://www.ifn.se/publikationer/nyhetsbrev/nyhetsarkiv/nyhetsbrev-2-2013/betydelsen-av-andrahandsmarknader>. Besökt 23 februari 2017.

12.3.1 Ekonomiska hinder

För att begagnathandeln ska fungera väl ska inflödet av nya begagnade varor vara stort och det ska finnas hög efterfrågan på begagnade varor. När det gäller inflödet av ”nya” begagnade varor begränsas det sannolikt av att många hushåll har förråd fulla med saker som de endast delvis använder sig av. Utredningen bedömer att denna situation inte i första hand beror på att sakerna förväntas ge en låg intäkt vid försäljning, utan snarare på att hushållen inte har tid eller lust att lägga ner det arbete som krävs för att sortera upp och sälja vidare sina gamla saker.

När det gäller efterfrågan på begagnade varor är ett problem att en del konsumenter har högre krav på produkternas kvalitet än dagens begagnatmarknad generellt kan erbjuda. Det innebär att begagnade varor i högre utsträckning skulle behöva gå igenom exempelvis en rekonditionering eller en kvalitetsgenomgång före försäljning.

12.3.2 Juridiska hinder

Omoderna regler för begagnathandel

Entreprenörer inom begagnatförsäljning har påtalat att regler som styr handel med begagnade varor¹⁶ är omoderna och inte är anpassade till dagens begagnatmarknad, som i stor utsträckning sker via internet. Reglerna som syftar till att förhindra handel med stöldgods kräver exempelvis att den som yrkesmässigt säljer begagnade varor anmäler detta till den lokala polismyndigheten och för detaljerade anteckningar i särskild kronologisk ordning om mottagna varor.

Skrothandelsutredningens¹⁷ översyn år 2014 konstaterade att reglerna inte är anpassade till rådande förhållanden och är ineffektiva. Eftersom reglerna är anpassade till försäljning i fysiska butiker, är kontrollen av handel som sker via internet i princip obefintlig, vilket enligt Skrothandelsutredningen skapar orättvisa spelregler för marknadsaktörerna. Skrothandelsutredningen före-

¹⁶ Lag (1999:271) om handel med begagnade varor och förordning (1999:272) om handel med begagnade varor.

¹⁷ SOU 2014:72, *Handel med begagnade varor och med skrot – vissa kontrollfrågor*.

slog därför att lagen och förordningen om handel med begagnade varor skulle upphävas.

Avfallslagstiftning

Den svenska avfallslagstiftningen begränsar vilka aktörer som har rätt att samla in och hantera avfall. Kommunen har exempelvis ensamrätt att samla in och hantera hushållsavfall, med undantag för avfall under producentansvar. Handeln med begagnade produkter omfattas i regel inte av avfallslagstiftningens begränsningar. Däremot kan det uppstå gråzoner eftersom definitionen av vad som utgör avfall i huvudsak utgår från subjektiva kriterier, nämligen innehavarens (gåvogivarens) kvittblivningsintresse.

Privata aktörer som agerar i gränslandet mellan återanvändning och avfallshantering upplever att rättsläget i många fall är osäkert och att olika kommuner gör skilda tolkningar. I syfte bland annat att underlätta för sådana aktörer och att öka återanvändningen föreslog Avfallsutredningen¹⁸ 2012 att även andra aktörer än kommunen skulle ges rätt att samla in och hantera grovavfall, det vill säga skrymmande hushållsavfall i form av möbler, husgeråd, cyklar och liknande.

Begagnataktörer har också uppgett dyra avfallsavgifter som ett hinder för verksamhetens utveckling. Produkter som begagnataktörer samlar in men som inte kan säljas lämnas nämligen i regel som avfall, vilket innebär att en avgift måste betalas till den som tar emot avfallet. Detta är troligen mer vanligt i den del av begagnatsektorn som bygger på frivilliga gåvor än i den kommersiella begagnathandeln. En ideell aktör har exempelvis angett att 10 procent av insamlade produkter går till avfall. Det har också uppgetts att begagnataktörers kostnader för att lämna avfall skiljer sig åt i olika kommuner. Detta på grund av skillnader i hur kommunerna sätter sina avfallsavgifter för denna typ av avfall.

Utredningen bedömer att dessa oklarheter i avfallslagstiftningen utgör ett reellt hinder för innovation och marknadsutveckling vad gäller både återanvändning och återvinning, men har inte ansett det ligga inom denna utrednings uppdrag att föreslå förändringar i av-

¹⁸ SOU 2012:56, *Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering*.

fallslagstiftningen. Dessa frågor har utretts och behandlas för närvarande i andra sammanhang.

Produktsäkerhet

Produktsäkerhetsregler är av naturliga skäl främst riktade mot försäljning av nya produkter. Flera myndigheter har påtalat för utredningen att det finns oklarheter om hur reglerna ska tolkas vid yrkesmässig begagnatförsäljning och andra leveranser av redan använda produkter. Exempelvis finns oklarheter om vilka skyldigheter begagnataktörer har att bistå tillsynsmyndigheter med teknisk dokumentation om produkter¹⁹ och att ge konsumenter information om farliga ämnen²⁰. Otydliga regler skapar en oförutsägbarhet som riskerar att hämma utvecklingen av begagnathandeln och öka risken för att farliga produkter tillhandahålls till konsumenter.

Konsumentskydd

En stor del av handeln med begagnade produkter sker direkt mellan privatpersoner till skillnad från traditionell konsumenthandeln där företag säljer en nyttillverkad produkt till en privatperson. Det betyder att stöd från konsumentvårdande myndigheter och det lagstadgade konsumentskydd som köparen hade haft rätt till gentemot en näringsidkare sätts ur spel. Utredningens kontakter med aktörer på marknaden har gett en bild av att kunskapen hos privatpersoner om vilka rättigheter och skyldigheter som i stället gäller i många fall är bristfällig. Det kan delvis bero på att det saknas en myndighet med tydligt utpekat vägledningsansvar.

Ett annat hinder som uppmärksammats är att produktgarantier vid nyförsäljning ofta är knutna till den som köper produkten och inte till produkten som sådan. Det innebär att garantin blir verkningslös om produkten säljs vidare på en andrahandsmarknad.

Utredningens kartläggning visar också att professionella begagnataktörer upplever att förtroendet för att köpa begagnat i vissa fall

¹⁹ Jämför exempelvis artikel 7 punkt 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/48/EG om leksakers säkerhet.

²⁰ Artikel 33 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach).

är lågt, särskilt när det gäller tekniskt avancerade produkter som datorer och annan informationsteknik. Exempelvis finns det en upplevd osäkerhet om information i datorer rensas på ett säkert sätt när de köps eller säljs begagnat.

Upphandling

Ett sätt att stimulera återanvändning är att offentliga aktörer i större utsträckning än i dag köper in begagnade produkter i stället för nya. Naturvårdsverket har dock konstaterat att det finns hinder som begränsar möjligheten för offentliga aktörer att köpa in till exempel begagnade textilier, liksom för återanvändning av textilier från den egna verksamheten.²¹ Bland annat pekar verket på svårigheter att få fram information om begagnade textiliers beskaffenhet och kemikalieinnehåll. Naturvårdsverket menar att avsaknaden av en tydlig definition av vad som är begagnad textil kan vara problematisk för upphandlare som vill ha begagnade produkter som ett så kallat tilldelningskriterium i upphandlingen.

12.3.3 Övriga hinder

Ett hinder som är svårt att komma åt är att begagnade varor per automatik inte är lika moderna som nya varor och inte har den senaste tekniken.

Ett annat hinder är att det för de flesta konsumenter är mer tidskrävande att handla begagnat än nytt. Detta eftersom varje vara måste bedömas för sig. I exempelvis en klädaffär kan kunden ofta hitta en klädmodell och sedan välja färg och storlek efter sina egna önskemål. Det går i regel inte vid begagnatförsäljning.

Ytterligare ett hinder är att produktinformation ofta saknas vid begagnathandel. Detta gäller alltifrån bruksanvisningar, säkerhetsinformation eller i förekommande fall miljö- eller kemikalieinformation. Det kan skapa osäkerhet hos en del kunder.

Enkäter indikerar också att svenska konsumenter är mycket mer villiga att sälja begagnade produkter som används fysiskt nära

²¹ Naturvårdsverket. 2016. *Förslag om hantering av textilier – Redovisning av ett regeringsuppdrag*.

kroppen, än de är av att köpa motsvarande begagnade produkter. Produkter som nämns är kläder, leksaker, möbler och resväskor.²²

12.4 Nulägesbeskrivning och hinderanalys för uthyrning och delning

Statistik från SCB:s företagsregister visar att företag med uthyrning av konsumentprodukter som sin huvudsakliga verksamhet hade en omsättning på sammanlagt 10 miljarder kronor år 2015. Av denna omsättning stod uthyrning av personbilar för 8 miljarder kronor, vilket är en ökning med 41 procent sedan 2008. Även uthyrning av hushållsartiklar och varor för personligt bruk har ökat med 55 procent, medan uthyrning av videokassetter och dvd har gått tillbaka i takt med teknikutvecklingen. Sammantaget har uthyrningen av konsumentprodukter ökat med 28 procent mellan år 2008 och 2015.

Tabell 12.3 Uthyrning av konsumentprodukter, miljoner kronor, år 2008 och 2015, SCB:s företagsregister

Uthyrare av:	2008, mkr	2015, mkr	7-års trend
Personbilar	5 660	7 990	41 %
Fritids- och sportutrustning	410	510	26 %
Videokassetter och dvd	1 120	490	-56 %
Andra hushållsartiklar och varor för personligt bruk	760	1 180	55 %
Summa	7 950	10 200	28 %

Förutom marknaden för biluthyrning som är relativt omfattande är uthyrning av konsumentprodukter relativt begränsad i dag. Utredningen bedömer att jämfört med begagnatförsäljning beror detta i högre grad på ett begränsat utbud än begränsningar i efterfrågan. I enkäter uppger över 80 procent av svenska konsumenter att de är öppna för eller positiva till att hyra eller låna produkter. Konsumenterna uppger också det begränsade utbudet som en huvudorsak till att de som vill hyra produkter inte gör det.²³ Utredningen har tittat på vilka företag som är störst i respektive bransch. De största

²² SB Insights. 2017. S. 32.

²³ SB Insights. 2017. S. 35.

hyrföretagen verkar, enligt deras hemsidor, specialiserat sig på att hyra ut till företag och myndigheter med bland annat uthyrning av gröna växter, eventutrustning och akvarium.

12.4.1 Ekonomiska hinder

Att hyra en produkt är i regel billigare än att köpa den, men pris-skillnaden blir inte alltid så stor. Detta eftersom uthyraren förutom inköpskostnader måste ha ersättning för lagring, avtalsskrivning, underhåll av produkterna och övrig administration. I slutändan tenderar hyreskostnaden att bli relativt stor jämfört med nyinköp. Exempelvis kostar hyra av en takbox en vecka 995 kronor²⁴ medan nyinköp av de mest köpta takboxarna kostar 1 649 till 7 995 kronor²⁵. Utredningen konstaterar att hyra av konsumentprodukter fungerar bäst när det gäller dyra produkter som används sällan samt tar stor plats att lagra som exempelvis kanoter, slalomskidor, takboxar och partytält. För mindre och billigare produkter uppstår sällan en hyresmarknad eftersom de administrativa kostnaderna tenderar att bli för stora.

Ett hinder för uthyrning är att uthyrningsprodukterna måste hämtas och lämnas. Det är tidskrävande och ibland svårt för konsumenten.²⁶

Även om marknaden för biluthyrning är relativt väl utbyggd finns det utvecklingspotential. En privat bil som används under 1,5–3 timmar per dag står still 90 procent av tiden. Ett högre inslag av delning av bilar, till exempel genom bilpooler, skulle kunna öka användningen av bilparken.

²⁴ <http://www.takbox24.se/boka-takbox>. Besökt 23 februari 2017.

²⁵ http://www.pricerunner.se/cl/636/Biltillbehoer?attr_59990378=59990379. Besökt 23 februari 2017.

²⁶ Bekräftas även i SB Insights. 2017. S. 35.

12.4.2 Juridiska hinder

Många av de juridiska hinder som nämnts i kapitlet om begagnat-handeln (se ovan) gäller också för yrkesmässig uthyrning av produkter. Exempelvis finns vissa oklarheter kring vilka produktsäkerhetsregler som gäller när redan använda produkter tillhandahålls på marknaden.

När man går från att äga till att använda produkter genom olika delningslösningar, väcks också andra frågor som exempelvis rör olika marknadsaktörers rättigheter och skyldigheter, försäkringsfrågor, förutsättningar för tillsyn och tillgång till tvistlösning. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att utreda frågor kopplade till delningsekonomin.²⁷ Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2017.

12.4.3 Övriga hinder

Det finns en del strukturella hinder mot ökad uthyrning och delning. Exempel på sådant är produkter som hushållen behöver ha löpande tillgång till, exempelvis för att de används frekvent eller för att de behöver finnas till hands med kort varsel. Exempel är vardagskläder, möbler och brandsskyddsutrustning.

Ett annat hinder är konsumentens kunskapsnivå. Många upplever det svårt eller tidskrävande att sätta sig in i hur nya apparater fungerar och föredrar därför att ha en egen maskin som de behärskar.

Ytterligare ett hinder för ökad delning är att eget ägande möjliggör anpassning av produkten till individuella behov. Exempelvis kan en bil utrustas med precis den utrustning som konsumenten önskar, exempelvis med tre barnstolar och en stor hundbur.

Ett annat hinder med delning av produkter är att många konsumenter föredrar att äga sina saker själva exempelvis av prestige-, nostalgi-, renlighets- eller bekvämlighetsskäl.

²⁷ Dir. 2015:136, *Användarna i delningsekonomin*.

12.5 Sammanfattning

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att marknaderna för reparation och begagnathandel av bilar och andra motordrivna fordon fungerar relativt väl. Utredningen har därför valt att fokusera sina åtgärdsförslag till korttidsuthyrning eller delning av bilar samt reparation, begagnathandel och uthyrning av andra konsumentprodukter.

13 Vägval

En central del i en utrednings arbete har varit att välja vilka styrmedel som skulle utredas vidare och bli färdiga förslag. Utredningen har lagt stor vikt vid denna urvalsprocess. Först inventerades i storleksordningen 70 olika förslag från tidigare utredningar och myndighetsrapporter. Sedan inleddes en process där dessa samt nyttillkomna förslag stämdes av med representanter för olika organisationer, företag och myndigheter verksamma inom området. Dessa aktörer kom även in med egna förslag.

Parallellt med detta arbete genomförde utredningen i enlighet med direktiven en hinderanalys där vi identifierade olika hinder för att nå en mer cirkulär ekonomi.

Den initiala inventeringen av möjliga förslag ledde till många fler tänkbara förslag än vad som var möjligt eller lämpligt att utreda vidare. Därför inledde vi i nästa skede ett prioriteringsarbete för att vaska fram de lämpligaste förslagen. Prioriteringsarbetet utgick från sju kriterier.

13.1.1 Urvalskriterium 1 och 2. Fokus på förebyggande åtgärder och på konsumentprodukter

I kommittédirektivet står att *”En särskild utredare 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 miljökvalitetsmålen”*

Utifrån denna skrivning har utredningen valt att fokusera på styrmedel för att främja återanvändning av konsumentprodukter och styrmedel för att öka konsumentprodukters nyttjandegrad och livslängd. Det betyder att styrmedel för ökad materialåtervinning inte har prioriterats i denna utredning utan fokus i del 2 av betänkandet har helt legat på styrmedel för att förebygga uppkomsten av avfall. Det har varit urvalskriterium 1.

Urvalskriterium 2 har varit att styrmedlet eller åtgärden i första hand ska avse konsumentprodukter. Därmed har exempelvis ökad återanvändning och återvinning av byggmaterial, ökad återanvändning av energi eller andra insatser för industriell symbios ansetts ligga utanför utredningens uppdrag. Det bygger inte på analys av vilka åtgärder som ur ett helhetsperspektiv är mest angelägna för att styra mot en cirkulär ekonomi utan på regeringens specifika direktiv till just den här utredningen.

13.1.2 Urvalskriterium 3. Angripa de viktigaste hindren

Vidare framgår det av direktivet att *”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 kostnadseffektiva styrmedel för att främja återanvändning av produkter”*.

Tidigt i utredningsarbetet genomförde vi därför en kartläggning i form av en hinderanalys, se kapitel 12. Den visade att det viktigaste hindret för att uppnå ökad användning och återanvändning är att det relativt sett är billigt att köpa nytt, men dyrt eller tidskrävande att förebygga avfall genom att reparera, hyra eller köpa begagnat. Dessa prisrelationer beror till stor del på dolda externa kostnader förknippade med vår konsumtion av produkter samt höga skatteklar på tjänster. Utredningen har därför prioriterat att identifiera genomförbara ekonomiska styrmedel som kan göra det relativt sett billigare att reparera, hyra och sälja vidare konsumentprodukter än det är i dag.

Eftersom direktivet är tydligt med att författningsförslag inte ska läggas inom skatteområdet så följs inte förslaget av något för-

fattningsförslag. Dock är skatteförslaget lika noga utrett som övriga förslag i utredningens del II, inklusive konsekvensanalyser. Det har kunnat ske bland annat tack vare gott stöd från experter på Skatteverket samt uppgifter från SCB och olika näringslivsorganisationer. Därmed bedömer utredningen att förslaget så långt möjligt ger ett underlag för regeringen att gå vidare med förslaget enligt de beredningskrav som regeringsformen ställer.

13.1.3 Urvalskriterium 4. Se över kommunernas roll och ansvar

I kommittédirektivet står det att *”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”*.

Utredningen har därför valt att prioritera en översyn av kommuners och myndigheters ansvar för det avfallsförebyggande arbetet, men däremot hålla rollfördelningen inom avfallshanteringen utanför utredningen.

13.1.4 Urvalskriterium 5. Konkreta förslag som kan beslutas av riksdag eller regering

Utredningen har valt att prioritera förslag där vi kan lägga fram färdigutredda författningsförslag (förutom på skatteområdet) som utan att utredas på nytt kan beslutas av regeringen eller av riksdagen. Alltså hellre färre men färdiga förslag än en lista på goda idéer.

Detta betyder också att utredningen inte har prioriterat att närmare utreda förslag som måste beslutas på EU-nivå. Inte heller har utredningen prioriterat förslag och åtgärder som inte behöver beslutas av regeringen eller i riksdagen utan som i stället lämpligast utreds av en befintlig myndighet.

Detta har bland annat lett till att vi inte har prioriterat att föreslå ändrade momssatser då sådana förutsätter att EU:s mervärdessdirektiv revideras. Vi har även undvikit att föreslå hårdare produktdesignregler eftersom vi bedömer att skarpa regler vad gäller produkt-

design bör drivas på EU-nivå via framför allt Ekodesigndirektivet i och med att Sverige är del av en gemensam EU-marknad med fri rörlighet för produkter.

I vissa fall som bedömts viktiga har utredningen föreslagit att någon myndighet bör få ett särskilt uppdrag. I andra fall framhåller utredningen förslag som anses viktiga för Sverige att driva i EU.

13.1.5 Urvalskriterium 6. Förslag med bred verkan

Utredningen tittade initialt på en rad styrmedel riktade mot en viss varugrupp, exempelvis åtgärder för att öka återanvändningen av textilier eller för att minska matsvinnet. Av två skäl bestämde sig utredningen för att inte prioritera denna typ av åtgärder. För det första visade det sig tidigt att det redan pågick eller nyligen genomförts utredningar eller myndighetsuppdrag med inriktning på specifika produktkategorier. Exempelvis Naturvårdsverkets utredning *Förslag om hantering av textilier – Redovisning av regeringsuppdrag, skrivelse 2016-09-26*, *Dokumentationssystem för byggprodukter vid nybyggnation – En så kallad loggbok*, Boverket 2015 samt *Slutrapport – Regeringsuppdrag för minskat matsvinn 2013–2015 av Livsmedelsverket, Naturvårdsverket och Jordbruksverket*, 2016.

För det andra bedömde vi att utredningsresurserna inte skulle räcka för att både ta fram förslag som slår brett och förslag inriktade mot enskilda produktgrupper. Utredningen prioriterade därför det förra. Ett undantag gjordes dock vad gäller bilar. Se urvalskriterium 7.

13.1.6 Urvalskriterium 7. Ökad nyttjandegrad av bilar

Trafikområdet, tillsammans med livsmedel och byggsektorn, utgör en mycket stor del av både den privata och offentliga konsumtionen liksom samhällets naturresursanvändning och miljöpåverkan.¹ Trafiksektorn och inte minst personbilstrafiken har också mycket stor potential för resurseffektivisering.

Utredningens hinderanalys visar att marknaden för reparation, begagnathandel och uthyrning av bilar verkar fungera tillfredsställ-

¹ Se till exempel SOU 2005:51, *Bilen, biffen, bostaden – Hållbara laster*.

ande. Däremot används bilparken ineffektivt. Den genomsnittliga europeiska bilen används bara en bråkdel av tiden (se kapitel 4) och har dessutom mycket låg energieffektivitet. Vägar, trafikplatser och parkeringar upptar även en stor del av den mest värdefulla markytan i våra städer och tillverkningen av bilar kräver betydande mängder material och energi.

Utredningen har därför bedömt det som prioriterat att lägga fram förslag som kan främja ökad nyttjandegrad av bilparken, som en åtgärd för ökad nyttjandegrad och som komplement till många andra nödvändiga åtgärder för hållbar mobilitet.

13.1.7 Sammantagen bedömning

Sammantaget bedömer utredningen att de konkreta förslag som läggs fram i detta betänkande, utifrån givna direktiv och resurser, har en bra sammansättning och spridning. De är samtliga inriktade på ökad återanvändning eller ökad användning även om en del åtgärder säkerligen kan ge positiva effekter även på återvinning av material. Samtliga förslag är fokuserade på konsumentprodukter även om vissa också kan ge en bredare effekt.

Utredningen har ett förslag som skulle förändra prisrelationerna mellan att köpa nytt och att reparera eller hyra konsumentprodukter. Detta förslag bedöms förstärka genomslaget för övriga förslag genom att en ny marknad för reparation och hyrtjänster väntas växa fram. Det underlättar också för kommunerna att ge allmänheten råd om hur de kan öka användning och återanvändning.

Utredningen konstaterar att förslagen likväl bara kan utgöra en liten del av en samlad och långsiktig omställning till en mer cirkulär ekonomi.

Vi bedömer dock att den blandning av förslag som läggs i detta betänkande är väl avvägda och sammantaget innebär ett tydligt steg mot ett Sverige där avfallsförebyggande och resurseffektivitet blir en lika naturlig del av miljöarbetet som arbetet med återvinning har blivit.

14 Öka tillgängligheten till bilpooler

Förslag: Inför lagstadgade kriterier för allmänt tillgängliga bilpoolsfordon, vilka sedan kan användas som grund för statliga eller lokala stimulansåtgärder. Fordon ska efter prövning av Transportstyrelsen kunna registreras som allmänt tillgängligt bilpoolsfordon i trafikregistret.

Ge kommuner möjlighet att upplåta gatumark som bilpools-parkering, genom lokala trafikföreskrifter. Kommunen bör också ges rätt att reservera bilpools-parkering för specifikt utpekade fordon.

14.1 Bakgrund

14.1.1 Inledning

Transporter står för en betydande del av hushållens utgifter liksom av samhällets energi- och resursanvändning. En långsiktigt hållbar mobilitet kräver många förändringar på systemnivå. Störst fokus har under senare år lagts på att komma ifrån fossildriften av den nuvarande fordonsparken. Men hushållens stora beroende av personbilen innehåller resursmässiga utmaningar i flera dimensioner, eller om man så vill, stor potential till ökad resurseffektivitet.

Dagens bilpark används ineffektivt, vilket beskrivs i kapitel 4. Den genomsnittliga bilen används bara en bråkdel av tiden och har dessutom mycket låg energieffektivitet. Vägar, trafikplatser och parkeringar upptar stor del av den mest värdefulla markytan i våra städer och tillverkningen av bilar kräver betydande mängder material och energi.

Att dela bil i en bilpool kan därför vara ett attraktivt alternativ. Ny digital teknik skapar dessutom helt nya möjligheter att erbjuda

effektiva, tillgängliga och attraktiva delningstjänster för bilar. Flera länder har beslutat om åtgärder för att öka tillgängligheten till bilpooler, se kapitel 14.3.6.

Både den statliga utredningen Fossilfrihet på väg¹ och Naturvårdsverket² har lyft behovet av att kunna reservera parkeringsplatser på gatumark för bilpooler. Detta eftersom utvecklingen av bilpooler hindras i de största städerna – där bilpooler troligen har störst potential – av brist på lämpliga parkeringsplatser. Utredningens kontakter med såväl företrädare för bilpoolsbranschen som kommuner har bekräftat den bilden.

Därmed bedömer utredningen att detta är ett exempel på område där både tekniska möjligheter och efterfrågan växer, men där nuvarande regler motverkar framväxten av mer resurseffektiva eller cirkulära affärsmodeller. Likaså kan bilpooler sägas vara en saknad pusselbit för att andra trafikpolitiska mål ska kunna uppnås, som till exempel ökad användning av kollektivtrafik.

14.1.2 Fasta och flytande bilpooler

Bilpooler kan delas in i två typer. De flesta bilpooler har reserverade parkeringsplatser för varje poolbil och bilen ska återlämnas till samma plats efter hyrtillfället. Denna typ av bilpool med fasta parkeringsplatser kallas fast bilpool och i litteraturen ibland även round-trip car sharing.

Det finns också en mindre andel flytande bilpooler. Det är hyrtjänster där bilpoolsbilar placeras på gatumark utan fasta parkeringsplatser. De kan köras från en plats till en annan som envägsresa utan att föraren behöver återlämna bilen. Användaren hittar tillgängliga bilpoolsbilar och deras position med webb- och telefon-tjänster.

Därutöver finns också andra typer av bildelning och samåkningstjänster som dock inte behandlas här.³

¹ SOU 2013:84, *Fossilfrihet på väg*, s. 782.

² Naturvårdsverket. 2014. *Förslag till åtgärder för en mer hållbar konsumtion*, s. 51.

³ För en utförligare genomgång, se Trafikanalys. 2016. *Nya tjänster för delad mobilitet*, rapport 2016:15.

14.1.3 Nyttan med bilpooler

Forskningen om bilpoolstjänster har framför allt studerat fasta bilpooler, det vill säga tjänster där hyrbilar har en fast plats nära användaren, och där bilar bokas för kortare eller längre resa och återlämnas på samma plats efter hyrtiden.

Att kvantifiera nyttorna av bilpoolstjänster är komplext och resultaten påverkas av vald metod och av vilka bilpoolstjänster som har studerats. Studier som jämför beteendet hos bilpoolsmedlemmar med deras resvanor före bilpoolsmedlemskap kan exempelvis överskatta bilpoolens effekt, eftersom det är osäkert om den registrerade förändringen bara beror på bilpoolsmedlemskapet. Mer tillförlitliga är studier som utgår ifrån bilpoolsanvändare och ställer frågan hur deras resebeteende skulle förändras om bilpoolstjänsten plötsligt skulle försvinna.

De flesta studier visar dock att fasta bilpooler ger tydliga trafik- och miljöeffekter.

Tabell 14.1 Effekter av fasta bilpooler i "full impact"-studier⁴

	Europa	Nordamerika
Minskat utsläpp av koldioxid från bilanvändning till följd av fasta bilpooler	39–54 %	Från 27 % (observerad effekt) till 56 % (full impact)
Andel av bilpoolsmedlemmar som utan bilpool skulle ha köpt en egen bil eller en andra bil	16–34 %	25 %
Antal bilar en bilpoolsbil ersätter (sålda bilar respektive bilar som inte köpts)	4–10 bilar	9–13 bilar

Även lokala förhållanden som kollektivtrafikens tillgänglighet och kvalitet, ekonomiska förutsättningar hos användarna samt i vilket skede av marknadsutveckling som bilpooler på orten befinner sig, kan förväntas påverka resultaten. Därför krävs försiktighet i tolk-

⁴ I "full impact"-studier undersöks hur bilpoolsmedlemmar skulle förändra sitt resebeteende om bilpoolstjänsten plötsligt skulle försvinna, se Shaheen, S. and Cohen, A. 2013. *Carsharing and Personal Vehicle Services: Worldwide Market Developments and Emerging Trends. International Journal of Sustainable Transportation*. Vol. 7(1), s. 5–34.

⁴ Haefeli, U., Matti, D., Schreyer, C., Maibach, M. 2006. *Evaluation Car-Sharing. Bundesamt für Energie, Schweiz/Swiss Federal Office of Energy*.

ningen av forskningsresultat och i att överföra dem till svenska förhållanden.

Effekterna av bilpooler kan delas upp i två huvudområden: Energi- och klimateffekter samt resurseffektivitet och ytanvändning. Utöver dessa tillkommer effekter på tillgängligheten för mobilitets-tjänster och privatekonomiska effekter samt trafiksäkerhetseffekter som inte beskrivs närmare här.

Energi- och klimateffekter

De flesta studier visar att bilpooler ger tydliga energi- och klimat-effekter utifrån två nyckelfaktorer: Mer energieffektiva bilar och minskade körsträckor.

Studier⁵ har visat att bilarna i den schweiziska bilpoolen Mobility, som år 2005 hade cirka 60 000 medlemmar, var energieffektivare än andra bilar. De släppte i genomsnitt ut 18 procent mindre koldioxid per km än genomsnittet för nysålda bilar i Schweiz samma år och 25 procent mindre än medelvärdet för hela fordonsflottan samma år. Den energieffekten kvarstår även när bilpoolsbilar säljs vidare eftersom de ersätter privatbilar som annars hade haft högre energianvändning. Samma studie anger en minskning av bilkör-sträckan från 5 500 km till 4 000 km per genomsnittshushåll i bil-pool jämfört med alternativet att inte vara med i bilpoolen, alltså en körminskning med 27 procent.

Hushåll för vilka alternativet till bilpoolsmedlemskap inte är att äga en egen bil (78 procent av bilpoolsmedlemmarna) ökar sin bilkörning något genom bilpoolen. Det kompenseras genom en kraftig minskning av bilanvändningen hos den mindre andelen medlemmar (22 procent) som annars hade ägt en eller ytterligare en privatbil. Totalt uppskattas energibesparingen per aktiv helårskund i bilpoolen Mobility till 1 450 MJ/år, motsvarande utsläpp av cirka 300 kg koldioxid per år.

Andra studier⁶ anger kraftigare minskningar, nämligen att medlemmar i bilpooler minskar sitt bilresande med 30–60 procent.

⁵ Haefeli, U., Matti, D., Schreyer, C., Maibach, M. 2006. *Evaluation Car-Sharing. Bundesamt für Energie, Schweiz/Swiss Federal Office of Energy.*

⁶ Trafikanalys. 2016. *Nya tjänster för delad mobilitet*, rapport 2016:15.

Resurseffektivitet och ytanvändning

Bilpooler gör att färre bilar används mer intensivt och färre bilar behöver produceras, vilket medför en effektivare användning av naturresurser.

En bilpoolsbil ersätter flera privat- eller företagsbilar och ökar därmed resurseffektiviteten och minskar behovet av parkeringsytor. Exakt hur många bilar en bilpoolsbil ersätter varierar mellan olika studier och beror troligen på lokala omständigheter. Forskningslitteraturen, se tabell 14.1, anger ett spann mellan 4 och 13 bilar.

Vidare minskar behovet av parkeringsytor i motsvarande grad. Varje bilpoolsbil frigör 50–120 kvadratmeter yta, beroende på hur många privatbilar en poolbil antas ersätta. En svensk studie⁷ anger en minskning av parkeringsyta med 85 kvadratmeter för varje poolbil, som antas ersätta sju privatbilar. Enligt författarna avser den effekten ”hemmaparkeringen”. Om denna frigjorda yta utgörs av publika ytor (exempelvis gatumarksparkering) eller innebär minskat behov av nybyggnation av parkering i exempelvis garage beror på var och hur bilpoolen etableras. Bilpooler som etableras i befintliga kvarter kan antas frigöra befintliga parkeringsytor, i nybyggda områden minskar däremot behovet av att tillhandahålla nya parkeringsplatser i motsvarande grad.

Ytterligare minskning av parkeringsbehovet kan uppstå av att bilpoolsbilar körs mer än genomsnittet, det vill säga bilarna står parkerade mindre ofta. En bilpoolsbil i Schweiz har exempelvis cirka 50 procent högre årlig körsträcka än genomsnittsbilen, vilket även innebär att det totala parkeringsplatsbehovet per bil minskar med cirka 35 procent jämfört med snittbilen.⁸ Även svenska bilpooloperatörer rapporterar liknande förhållanden för fasta bilpooler.

⁷ Åkerman & Nyblom. 2014. *Kunskapssammanställning om bilpooler, bostadsparkering och attityder till delat bilägande*.

⁸ Haefeli m.fl. 2006.

14.2 Gällande rätt

14.2.1 Biluthyrning

Bilpooler regleras i dag främst genom lagstiftningen om biluthyrning.⁹ Lagen reglerar yrkesmässig uthyrning av bilar och terrängmotorfordon. För att bedriva uthyrningsrörelse krävs tillstånd, vilket prövas av Transportstyrelsen. Tillstånd får bara ges till den som med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomiska förhållanden, vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt samt andra omständigheter av betydelse, bedöms vara lämplig att driva verksamheten.

Tillståndet ska återkallas av Transportstyrelsen om det förekommit allvarliga missförhållanden, eller om förutsättningarna för tillstånd inte längre uppfylls. Alternativt kan Transportstyrelsen meddela varning.

Tillsynen utövas av Transportstyrelsen, och beslut enligt lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Det är straffbelagt att bland annat bedriva uthyrningsrörelse utan tillstånd och att bryta mot villkor i tillståndet.

I förordningen om biluthyrning¹⁰ finns bestämmelser om tillämpningen av lagen, i huvudsak av administrativ natur. Vissa bestämmelser i förordningen är straffsanktionerade. Det framgår också att Transportstyrelsen får bestämma avgifter för tillsyn och ärendehandläggning.

14.2.2 Registrering av fordon

Bestämmelser om registrering av uppgifter i vägtrafikregistret finns i lagen om vägtrafikregister¹¹. Lagen kompletteras av en förordning¹². Enligt förordningen ska Transportstyrelsen vara registermyndighet för vägtrafikregistret som bland annat omfattar fordons-, yrkestrafik- och taxiregistrering. Vilka uppgifter som ska registreras anges i bilagor till förordningen.

⁹ Lag (1998:492) om biluthyrning.

¹⁰ Förordningen (1998:780) om biluthyrning.

¹¹ Lag (2001:558) om vägtrafikregister.

¹² Förordning (2001:650) om vägtrafikregister.

14.2.3 Trafikbestämmelser

Trafikförordningen¹³ är en omfattande författning som innehåller bestämmelser för trafik på väg och i terräng. I förordningens 3 kap. finns bestämmelser för trafik med fordon, bland annat om stannade och parkering på väg. Enligt 10 kap. får särskilda trafikregler meddelas genom lokala trafikföreskrifter för en viss väg eller vägsträcka, för samtliga vägar inom ett visst område eller för område eller färdled i terräng. Lokala trafikföreskrifter kan bland annat avse tidsbegränsning, avgiftsplikt eller andra villkor för parkering.

14.2.4 Vägtrafikdefinitioner

I lagen och förordningen om vägtrafikdefinitioner¹⁴ finns definitioner av grundläggande begrepp som används inom trafiklagstiftningen, till exempel olika fordonsslag.

Vägmärkesförordningen¹⁵ innehåller bestämmelser om anvisningar för trafik och utmärkning på väg och i terräng genom vägmärken och tilläggstavlor, trafiksignaler, vägmarkeringar med mera.

14.2.5 Avgift

Kommuners rätt att ta ut avgift för bland annat parkering regleras i lagen om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats med mera.¹⁶ Enligt lagen får en kommun ta ut avgift för rätten att parkera på sådana offentliga platser som står under kommunens förvaltning och som kommunen har upplåtit för parkering. Avgift får tas ut i den omfattning som behövs för att ordna trafiken.

Grunderna för beräkning av avgiften beslutas av kommunfullmäktige. För att underlätta för näringsidkare och andra med särskilda behov av att parkera i sitt arbete eller för dem som bor i ett visst område, får avgifter tas ut efter särskilda grunder. Avgiften får

¹³ Trafikförordningen (1998:1276).

¹⁴ Lag (2001:559) om vägtrafikdefinitioner och förordning (2001:651) om vägtrafikdefinitioner.

¹⁵ Vägmärkesförordningen (2007:90).

¹⁶ Lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats med mera.

i sådana fall fastställas till ett engångsbelopp för en viss period. Rörelsehindrade får befrias från avgiftsskyldighet.

14.2.6 Allmän platsmark

Med allmän plats avses ett område som i en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov.¹⁷ En allmän plats kan till exempel vara en gata, ett torg eller en park. I begreppet gata ingår gatuparkering. Det kan antingen vara kommunen eller någon enskild som har huvudmannaskapet för allmänna platser.

14.2.7 Tidigare försök i Sverige att öka tillgängligheten till bilpooler

Nuvarande regler ger inte kommuner rätt att genom föreskrifter reservera gatumark för bilpoolsparkering, som de exempelvis ger rätt att reservera parkering för rörelsehindrade¹⁸. Göteborgs kommun valde att i stället förbjuda parkering på särskilda platser genom lokala trafikföreskrifter, för att sedan ge bilpooler dispens från förbuden. På det sättet försökte kommunen gynna bilpooler utan att hamna i konflikt med trafikförordningens regler. Länsstyrelsen beslutade dock att upphäva den aktuella trafikföreskriften, ett beslut som Transportstyrelsen sedan som sista instans fastslog.¹⁹

Transportstyrelsen motiverade beslutet bland annat med att Göteborgs kommun agerat i strid med kommunallagens likställighetsprincip genom att särskilt gynna bilpooler. Myndigheten påpekade att likställighetsprincipen i och för sig kan begränsas genom förordning, såsom exempelvis gjorts för att tillåta kommuner att reservera boendeparkeringar, men att några motsvarande regler om bilpooler inte finns i förordningen.

Transportstyrelsen medger i beslutet att trafikförordningen ger kommuner möjlighet att meddela särskilda trafikregler om stannande- eller parkeringsförbud. Denna möjlighet ska dock, enligt Transportstyrelsens motivering, endast tillämpas i trafikmiljöer där

¹⁷ Jämför 1 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900).

¹⁸ 13 kap. 8 § trafikförordningen (1998:1276).

¹⁹ Transportstyrelsens beslut, TSV 2013–2014.

det framstår som särskilt motiverat. Transportstyrelsen bedömde att Göteborgs kommun inte hade angett tydliga motiv till varför det skulle vara ett allmänintresse att gynna just bilpooler genom de lokala trafikföreskrifterna.

Transportstyrelsens beslut visar att det troligen inte är en framkomlig väg för kommuner att använda sig av ett stannandeförbud med dispens för att ge bilpoolsbilar parkeringsplatser.

14.3 Utredningens överväganden och förslag

14.3.1 Inför lagstadgade kriterier för allmänt tillgängliga bilpoolsfordon

En övergång från bilägende till fasta bilpoolstjänster har potential att skapa flera positiva effekter i form av:

- minskat bilresande genom att resor planeras bättre och hela resekostnaden synliggörs tydligare, vilket ger positiva effekter för miljö och samhällsplanering,
- att nuvarande trend med ett ökande bilägende kan bromsas,
- ökad nyttjandegrad hos bilar, vilket ökar resurseffektiviteten,
- större frihet att kombinera kollektivtrafikresande med att använda bil när det behövs,
- bättre tillgång till bil för personer som av olika skäl har valt att inte äga bil, och
- minskat behov av parkeringsplatser, vilket frigör mark och stadsyta samt underlättar samhällsplanering för hållbara städer.

Det finns således flera skäl för staten att stimulera utvecklingen av bilpooler genom anpassad lagstiftning. En förutsättning för att anpassa lagstiftningen är att det går att urskilja de bilpoolsfordon som staten vill öka tillgängligheten till genom lagstiftningen från andra typer av fordon som slutna former av bildelning, traditionell biluthyrning och leasing. Utredningen anser därför att det behövs lagstadgade kriterier för vad som avses med allmänt tillgängliga bilpoolsfordon. Dessa kriterier kan sedan ligga till grund för statliga eller lokala stimulansåtgärder.

Det förtjänar att påpekas att syftet med förslaget inte är att begreppet bilpool ska vara reserverat för sådan uthyrning som uppfyller kriterierna. Syftet är i stället att möjliggöra för statliga och lokala beslutsfattare att urskilja de bilpoolstjänster som genom sin utformning bidrar till störst samhällsnyttor.

14.3.2 Kriterierna

Lagstadgade kriterier bör peka ut den biluthyrningsverksamhet som karaktäriserar allmänt tillgängliga bilpooler. Utredningen har av flera skäl valt att undvika alltför detaljerade kriterier. Dels kan onödigt krångliga regler riskera att motverka den avsedda stimulansen till bilpooler, dels kan vissa specifika krav bättre bedömas och efter hand anpassas lokalt, till exempel i samband med upphandling.

Med den utgångspunkten föreslås följande kriterier:

1. Fordonet ska vara allmänt tillgängligt att hyra för allmänhet, företag och organisationer minst 120 timmar per vecka.

Med allmänt tillgänglig avses att fordonen inte bara ska vara tillgängliga för en sluten grupp. Syftet med 120-timmarsgränsen är att förhindra missbruk. Man kan exempelvis tänka sig att bilar kallas bilpoolsbilar, men är bokade som tjänstebilar dygnet runt av ett företag. Då är bilarna inte tillgängliga för andra användare, och således inte en allmänt tillgänglig bilpool. Kriteriet utesluter sådana bilpooler där företag och organisationer tecknar avtal om hyrbil eller poolbil och sedan bokar upp bilen för eget bruk så stor del av dygnet att den inte blir tillgänglig för exempelvis närboende kvällstid.

Samtidigt är det rimligt att låta företag boka en bilpool under ett antal timmar dagtid för att vara säkra på att ha tillgång till bil för tjänsteresor. Det underlättar för företag att minska resandet med privat bil och bilresor till arbetet. Poolbilen kan då fortfarande användas av boende under kvällar och helger. Alternativt kan man se det så att ett företag ökar nyttjandet av sin fordonspark genom att göra den tillgänglig för allmänheten utanför arbetstid.

Den föreslagna kravnivån på 120 timmar innebär att en bilpoolsupplåtare maximalt kan reservera fordonet för en förbestämd kund,

exempelvis ett företag, 48 timmar per vecka, vilket motsvarar cirka 9,5 timmar per dag under fem dagar per vecka. Detta hindrar dock inte att fordonet i enskilda fall hyrs ut för en längre tid.

2. Uthyrningen ska ske på timbasis och minsta bokningsbara tid ska inte överstiga en timme.

När fordon hyrs ut enstaka timmar erbjuds en tjänst som ger snabb och enkel tillgång till fordon. Detta skiljer bilpoolstjänster från traditionell biluthyrning, där fordon vanligen hyrs under ett antal timmar, dagar eller en längre sammanhängande period.

3. Fordonet ska genom självbetjäning vara tillgängligt att boka, låsa upp och använda dygnet runt.

I bilpoolen ska godkända hyrtagare själva kunna boka hyrbil genom exempelvis internet eller telefon och själva kunna låsa upp och använda fordonet. Detta ger god tillgänglighet och liknar eget bilägande. Detta skiljer bilpool från traditionell biluthyrning, där fordonen ofta hanteras av personal i särskilda anläggningar längre bort från användaren, och som inte alltid har öppet dygnet runt.

För att säkerställa god tillgänglighet ska tjänsten vara tillgänglig dygnet runt. Detta ska dock inte hindra att fordonet är otillgängligt i samband med service.

4. Uthyraren ska tillhandahålla allmänt tillgänglig kontaktinformation och information om tjänstens upplägg, villkor och krav. Informationen ska vara enkel att förstå för allmänheten och innehålla alla nödvändiga uppgifter för att ansluta till tjänsten.

För att ett bilpoolsfordon ska vara allmänt tillgänglig krävs att bilpoolstjänsten marknadsförs. Det förutsätter information som är allmänt tillgänglig och förståelig för allmänhet, företag och organisationer. Informationen behöver innehålla det som krävs för att möjliggöra anslutning till bilpoolstjänsten.

5. Prissättningen får inte vara oskäligt hög i förhållande till kostnader för bedrivandet av verksamheten.

Detta kriterium syftar till att förhindra eventuellt missbruk som skulle kunna uppstå genom att exempelvis ett företag beviljas till-

stånd som biluthyrare, skaffar en bil som betecknas som allmänt tillgängligt bilpoolsfordon i syfte att få tillgång till en attraktiv parkeringsyta, och tar ut en så hög hyra för bilen att man i praktiken har fri tillgång till bilen genom att ingen annan hyr den.

Syftet är inte att detaljreglera prissättningen. Kriteriet ska utesluta sådan prissättning som uppenbart inte är marknadsmässig och används för att minska tillgängligheten till tjänsten.

Både fasta och flytande bilpooler bör ingå

Den typiska bilpoolstjänsten är en fast bilpool där fordonet är fast placerat nära användaren. Även flytande bilpooler ger tillgång till bil i närheten av användaren och liknar därmed fasta pooler, men bilen kan hämtas och lämnas var som helst inom ett avgränsat område. Flytande pooler kräver många bilar om modellen ska fungera. De är i första hand utformade för att möjliggöra enkelresor och konkurrerar därmed sannolikt i större utsträckning med kollektivtrafik, taxi och cykel.²⁰

Det är dock juridiskt svårt att avgränsa fasta pooler från flytande pooler eftersom det inte finns principiella skillnader i organisation, utan bara när det gäller avställningsplats. Man kan också tänka sig att samma aktör tillhandahåller båda typerna av bilpooler. Vidare bedömer utredningen det svårt att generellt hävda att flytande bilpooler är ett sämre alternativ. Flytande bilpooler med exempelvis lätta elfordon i kombination med kollektivtrafik skulle troligen kunna utgöra både resursmässigt och samhällsekonomiskt effektiva lösningar.

Nationella bilpoolskriterier bör fokusera på att stimulera utvecklingen av uthyrningstjänster för att minska behovet av privat biläggande. Det ger möjlighet till innovation, lärande och anpassning till olika lokala förutsättningar. Det är troligen svårt, och i nuläget inte önskvärt, att utestänga flytande pooler från kriterierna för allmänt tillgängliga bilpooler.

²⁰ Trafikanalys. 2016. *Nya tjänster för delad mobilitet*.

Andra former av bilpooler bör inte ingå

Det finns olika delningstjänster där privatpersoner erbjuder sin bil eller parkering till uthyrning (kallas ofta peer-to-peer). Denna typ av bildelning bör inte omfattas av kriterierna eftersom de inte är allmänt tillgängliga.

Bildelning inom organisationer och företag eller hos familjer, grannar, vänner med mera bör inte heller omfattas av kriterierna, inte ens om bilarna ägs gemensamt. Denna typ av bildelning är inte allmänt tillgänglig och erbjuder inte samma breda samhällsnytta utöver den som användarna har av upplägget. Det finns en uppenbar risk att privatpersoner eller företag omdefinierar en bil som bilpool om det erbjuds förmåner som exempelvis attraktiva parkeringsplatser, utan att den ingår i en allmänt tillgänglig bilpool. Samhället bör inte behandla denna typ av förvaltning av fordon annorlunda än annan privat förvaltning, och det finns därför inte tillräckliga motiv att ge sådana bilanvändare särskilda fördelar.

Det finns heller inte tillräckliga skäl att låta traditionell biluthyrning ingå i kriterierna för bilpool. Vid traditionell biluthyrning hyrs fordonen ut längre perioder än enstaka timmar, exempelvis hela dagar eller dygn. De lämnas ut vid bemannat kontor, bensinstation eller liknande och inte genom självbetjäning och är därmed vanligen inte tillgängliga hela dygnet. De är vanligen placerade nära tjänsteleverantören och inte nära användarna.

Syftet med att skapa kriterier som skiljer bilpooler från annan biluthyrning är att stimulera den typ av uthyrningstjänster som ger företag och allmänhet den mest flexibla tillgängligheten till bil utan att behöva äga den. Bilpooler erbjuder en tjänst som är snarlik biläga och som därför har större potential än annan biluthyrning att ersätta privat biläga.

En traditionell biluthyrare som erbjuder vissa, och på sikt kanske samtliga bilar för korttidshyra med självbetjäning, ska däremot kunna registrera sina fordon som allmänt tillgängliga bilpoolsfordon om de möter fastställda kriterier. Det finns inget behov av att försöka skilja mellan olika typer av operatörer så länge de erbjuder liknande tjänster. Det viktiga är att skilja ut den typ av uthyrningstjänster som ger störst samhällsnytta.

Kriterierna bör inte omfatta miljökrav

Syftet med förslaget är att öka tillgången på mobilitetstjänster. Därför bör inte ställas miljökrav på fordonen i kriterier på nationell nivå. Dels kommer sådana krav att bli inaktuella och det blir resurskrävande att justera lagtexten tillräckligt ofta för att hålla kraven på rätt nivå, dels finns redan lagstiftning och kriterier för miljökrav på fordon i andra sammanhang. Det finns exempelvis supermiljöbilspremie, miljöklasser för fordon, miljöbils-kriterier i fordonsskattelagstiftningen och i inkomstskattelagen för förmånsbilar. Det skulle bli förvirrande och opraktiskt att ha miljökrav i kriterier som definierar en typ av hyrtjänst.

En aktör som vill ställa särskilda miljökrav på bilpoolstjänster kan göra det i upphandlingar. Så sker redan i dag. Staten har många andra instrument för att stimulera mer miljövänliga fordon, vare sig de används i bilpooler eller ägs på traditionellt sätt.

14.3.3 Fordon som uppfyller kriterierna ska kunna registreras hos Transportstyrelsen

Utredningen föreslår att kriterier för allmänt tillgänglig bilpool införs i befintlig lagstiftning om biluthyrning.²¹ Där ställs i nuläget krav på näringsidkare som yrkesmässigt hyr ut fordon, exempelvis om att dessa ska ha tillstånd för sin verksamhet. Vi föreslår att reglerna kompletteras dels med kriterier för vad som är allmänt tillgängliga bilpoolsfordon, dels med möjlighet att ansöka om att i särskild ordning registrera sådana fordon i trafikregistret. En grundförutsättning för registrering är alltså att den sökande har tillstånd att bedriva biluthyrning. Det ska vara frivilligt att registrera allmänt tillgängliga bilpoolsfordon. Incitament för att registrera fordon kan exempelvis vara att det ger tillgång till särskild bilpools-parkering på gatumark eller att det kan underlätta deltagandet i upphandlingar, se kapitel 14.3.4. och 14.3.5.

Utredningen bedömer att Transportstyrelsen ska pröva ansökningar om att registrera allmänt tillgängliga bilpoolsfordon. Prövningen ska, utöver kontroll av att den sökande har tillstånd att bedriva uthyrning av bilar, gå ut på att kontrollera att fordonet och

²¹ Lag (1998:492) om biluthyrning och förordning (1998:780) om biluthyrning.

den uthyrningsverksamhet som fordonet ingår i uppfyller kriterierna för allmänt tillgängliga bilpoolsfordon.

När en uthyrare beviljats registrering av ett allmänt tillgängligt bilpoolsfordon, ska fordonet kunna identifieras som ett sådant fordon i vägtrafikregistret. Utredningen föreslår att detta möjliggörs genom en markering i registret på motsvarande sätt som i dag görs för att identifiera exempelvis taxibilar och andra fordon för yrkesmässig trafik, miljöbilar med mera.

Den som beviljats registrering av ett fordon bör vara skyldig att anmäla till Transportstyrelsen om förutsättningarna för registrering inte längre föreligger, det vill säga om kriterierna inte längre är uppfyllda. Transportstyrelsen ska då avregistrera fordonet som allmänt tillgängligt bilpoolsfordon. Transportstyrelsen bör även i andra fall ges möjlighet att avregistrera fordon som inte uppfyller kriterierna. Myndigheten kan exempelvis inom ramen för tillsyn begära in handlingar från en aktör som registrerat ett fordon. Det kan röra sig om bokningssystem, körloggar, fakturor eller liknande och annat som styrker att fordonet är tillgängligt i enlighet med kriterierna och att krav på prissättning uppfylls. Missbruk av rätten att registrera fordon som allmänt tillgängligt bilpoolsfordon ska kunna leda till böter.

Troligen kommer även kommunen ha viss möjlighet att upptäcka registrerade bilpoolsfordon som inte uppfyller kriterierna. En tänkbar risk är exempelvis att biluthyrare sätter ut bilar på bilpoolsplats (se kapitel 14.3.4), trots att bilarna inte är allmänt tillgängliga. Man kan tänka sig situationer där en enskild hyrestagare har bokat upp en bil en längre tid i syfte att få tillgång till reserverad parkering på allmän platsmark. Om sådan misstanke uppstår kan kommunen exempelvis kontrollera vilka fordon som är tillgängliga i uthyrarens publika bokningssystem. Vid misstanke om missbruk ska kommuner anmäla detta till Transportstyrelsen. Obehöriga fordon som parkeras på bilpoolsplats ska också kunna beläggas med parkeringsavgift, se nedan.

14.3.4 Ge kommunen möjlighet att upplåta gatumark som bilpoolsparkering

Både Naturvårdsverket²² och utredningen Fossilfrihet på väg (2013)²³ har tidigare föreslagit att kommuner ska ges rätten att upplåta allmän platsmark (gatumark) som parkeringsyta för bilpoolsbilar. Den här utredningen föreslår att kommuner ges denna rätt.

I kommunernas detaljplaner anges vad som är allmän platsmark. Där ska markanvändningen anpassas till allmänna behov. I några fall har kommuner rätt att avsätta allmän platsmark till särskilda ändamål. Exempel är hållplatser för linjetrafik, taxifickor, laddplats för elbil och parkering för rörelsehindrade. Det kan i någon mån ses som ett avsteg från den princip om likabehandling som ska gälla allmän platsmark eftersom inga andra kategorier har tillgång till dessa ytor. Motivet är att det ligger i allmänhetens intresse att kommuner har möjligheter att reservera allmän platsmark för viss samhällsservice.

Av samma skäl bedömer utredningen att kommuner ska ges möjlighet att avsätta allmän platsmark som bilpoolsplats. Städer behöver kunna skapa god tillgång till bilresor i områden där det är ont om parkeringsplatser för privatägda och företagsägda bilar, samt till grupper som inte kan eller vill äga egen bil. Det kan exempelvis vara fallet i städer där stora delar av boendeparkeringen sker på gatumark.

När städer förtätas, antalet bilar ökar och befolkningen växer, blir det allt större konkurrens om gatuutrymmet. Många städer har dessutom mål om att minska biltrafiken för att öka tillgängligheten i stadsrummet, minska miljöstörningar, olycksrisker och barriäreffekter samt klimatanpassa transportsystemet enligt internationella överenskommelser.

Genom att växla över en del av gatumarken från boendeparkering till bilpoolsparkering blir effekten att tillgången till bil ökar. Eftersom varje bilpoolsbil ersätter flera företags- eller privatägda bilar frigörs gatuutrymme. Det blir enklare att hitta parkering för dem som fortsätter äga bil, samtidigt som boende och näringslivet i området som inte äger bil, eller har svårt att hitta parkering till egna

²² Naturvårdsverket. 2015. *Mot en hållbar stadsutveckling – med fokus på miljömålen i planeringsprocessen*, rapport 6664.

²³ SOU 2013:84, *Fossilfrihet på väg*.

bilar, får bättre tillgång till bil genom bilpool. Gatumark som frigörs kan därmed nyttiggöras till andra allmänna intressen. Det finns därför flera starka motiv för att ge kommuner möjlighet att avsätta gatumark till bilpoolsparkering, och behoven ökar med nuvarande samhällstrender.

Utredningen föreslår att kommunen ges rätt att reservera bilpoolsplatser genom en ändring i trafikförordningen²⁴. Reserveringen innebär att endast fordon som efter Transportstyrelsen prövning registrerats i trafikregistret som allmänt tillgängligt bilpoolsfordon, får stå på platsen. Ändringen i trafikförordningen ger kommunen författningsstöd att göra avsteg från den kommunala likställighetsprincipen genom att särbehandla trafikanter som färdas med bilpoolsbil.

Dessutom föreslås att ett nytt vägmärke för bilpoolsplats tas fram, genom ändring i vägmärkesförordningen²⁵. Närmare bestämmelser om vägmärkets utseende tas fram av Transportstyrelsen.²⁶

Det bör vara möjligt att reservera bilpoolsparkering till utpekade bilpoolsfordon

Om kommunen väljer att reservera bilpoolsplatser genom det myndigande som utredningen föreslår ovan, innebär det att alla registrerade allmänt tillgängliga bilpoolsfordon får parkera på platsen. En viktig fråga är om kommuner också ska kunna avsätta en bilpoolsparkering till en viss utpekad bil på allmän platsmark. Detta i motsats till nuvarande regler om taxiparkering, laddplats och handikapparkering som endast ger en viss grupp av fordon eller trafikanter tillgång till ytan. Det går i dessa fall inte att reservera ytan för ett visst utpekad fordon.

När det gäller bilpooler uppnås sannolikt de eftersträvade miljö- och ytvinsterna fullt ut endast med fasta bilpooler, se kapitel 14.3.2. Därför bör kommuner ges möjlighet att reservera bilpoolsplatser till utpekade fordon. Detta förutsätter dock en rättssäker hantering som följer principer om likabehandling och regler om upplåtelse av allmän plats.

²⁴ Trafikförordning (1998:1276).

²⁵ Vägmärkesförordningen (2007:90).

²⁶ Jämför. 8 kap. 1 § vägmärkesförordningen.

Allmän plats ska användas för gemensamma behov. Det följer av plan- och bygglagen.²⁷ Att upplåta allmän plats för privat drift av allmännyttiga tjänster i privat regi är dock inte något nytt. Ett exempel är systemet med låncyklar. I Stockholm och många andra kommuner upplåter kommunen rätt för privata företag att upprätta cykelställ på allmän plats i syfte att driva låncykelsystem. I likhet med upplåtandet av plats för låncyklar är syftet med bilpoolsplatser att allmänheten ska ges bättre och enklare tillgång till mobilitetstjänster. Utredningen bedömer att det bör gå att förena ett system med bilpoolsplatser som reserveras för utpekade fordon, med reglerna i plan- och bygglagen.

Kommunen måste beakta kommunallagens förbud att ge stöd till enskilda näringsidkare²⁸ och EU:s statsstödsregler²⁹, när den reserverar bilpoolsplatser till utpekade fordon. För att undvika att agera i strid med dessa regler bör kommunen säkerställa att bilpoolsplatserna hyrs ut till marknadsmässiga villkor genom att tillämpa någon form av upphandlingsförfarande. Någon prismässig subventionering torde inte gå att förena med varken kommunallagen eller EU:s regler.³⁰

I Nederländerna och Belgien är det i dag tillåtet för kommuner att reservera bilpoolsparkering för fast bilpool, det vill säga utpekade fordon, på ytor som enligt utredningens bedömning tycks motsvara allmän platsmark i Sverige. I Tyskland har regeringen lagt fram ett lagförslag om att reservera mark för fasta bilpooler som gäller statliga vägar i ett första steg och sedan ska kunna implementeras på delstatsnivå. Enligt vår bedömning verkar även det tyska förslaget avse ytor som i Sverige motsvarar allmän platsmark. Regeringen bör därför följa utvecklingen av det tyska lagförslaget och hur det utformas i förhållande till EU:s statsstödsregler.

Kommuner bör själva ges möjlighet att överväga vilken typ av bilpoolstjänst man vill premiera. Utredningens förslag är att kom-

²⁷ 1 kap. 4 § plan- och bygglag (2010:900).

²⁸ 2 kap. 8 § kommunallag (1991:900).

²⁹ Artikel 107 FEUF.

³⁰ En prissubventionering av bilpoolsparkeringar riskerar dessutom att leda till att användning av bilpooler främjas i konkurrens med kollektivresor och cykel, vilket inte är avsikten med förslaget. Miljömässigt skulle effekten då i princip bli ett större bilresande och ett lägre resande med kollektivtrafik och cykel, jämfört med om kommuner stimulerar bilpooler genom att erbjuda attraktiva platser som annars skulle använts av privat- och företagsägda bilar, men inte subventionerar deras kostnader jämfört med annan bilparkering eller jämfört med kollektivresor med mera.

munen ges möjlighet att välja mellan att antingen besluta om bilpoolsplatser som alla registrerade bilpoolsfordon kan parkera på, eller att reservera bilpoolsplatser till specifikt utpekade fordon. Kommunen kommer också kunna kombinera dessa alternativ. Vilken kombination som är resursmässigt mest effektiv och efterfrågad varierar säkert mellan kommuner och även över tid, i takt med att transportsystem och vanor förändras. Om en kommun vill öka tillgången till fasta bilpooler, vilket vanligen ger störst nytta, bör kommunen hantera detta genom att reservera en plats per bil.

När kommunen reserverar bilpoolsplats för en specifik bilpool eller specifikt bilpoolsfordon, kompletteras vägmärket bilpoolsplats, se ovan, med en text som specificerar vilket eller vilka bilpoolsfordon platsen tillåter parkering för.

Parkeringsövervakning möjlig genom direktåtkomst till vägtrafikregistret

Polisen och av kommunen förordnade parkeringsvakter får meddela parkeringsanmärkning till den som överträder föreskrifter om stannande och parkering.³¹ Den som begår överträdelsen blir skyldig att betala felparkeringsavgift om vissa förutsättningar är uppfyllda. Detta förfarande kommer gälla även överträdelser av rätten att parkera på kommunala bilpoolsplatser.³² För att möjliggöra parkeringsövervakningen är det viktigt att bilpoolsfordon kan identifieras. Utredningen föreslår att detta görs möjligt genom att bilpoolsfordon som anmälts till Transportstyrelsen blir identifierbara i vägtrafikregistret, se kapitel 14.3.3. Parkeringsvakter kan ges direktåtkomst till vägtrafikregistret genom sina handdatorer efter att berörd kommun ansökt om medgivande från Transportstyrelsen.³³ För bilpoolsplatser som reserverats för ett specifikt fordon eller en specifik bilpool ska dessutom vägmärket "bilpoolsplats" ange vilken/vilka fordon som får stå på platsen.

Ett annat sätt att möjliggöra kontroll skulle kunna vara att införa kontrollmärke som uthyraren får ansöka om och som sedan

³¹ 5 § lagen om felparkeringsavgift (1976:206).

³² Jämför. 1 § andra punkten förordning (1976:1128) om felparkeringsavgifter och föreslagen ny lydelse av 10 kap. 1 § sjunde punkten trafikförordningen.

³³ Jämför 8 § lag om vägtrafikregister och 4 kap. 3–5 §§ förordning om vägtrafikregister.

sätts i framrutan på det registrerade fordonet. Det tyska lagförslaget som refereras i kapitel 14.2.6 är uppbyggt enligt modellen. Utredningen bedömer dock att den ökade administrationen det skulle leda till kombinerat med ökad risk för missbruk, talar emot en sådan modell. Missbruk kan exempelvis bestå i att kontrollmärken förfalskas eller att kontrollmärken ligger kvar i fordon som inte längre hyrs ut inom ramen för en allmänt tillgänglig bilpool. Utredningens sammanvägda bedömning är att modellen med en särskild notering i vägtrafikregistret kombinerad med direktåtkomst för parkeringsvakter till registret, är en mer lämplig lösning.

Vissa länder har infört särskilda åtgärder för att stänga ute obehöriga fordon från platser som reserverats för specifikt utpekade fordon. I Belgien är det exempelvis tillåtet att förse platserna med nedfällbara pollare som kan öppnas med en nyckel som finns i bilpoolsbilen.³⁴ Under testperioden i Göteborg³⁵ upplevdes dock inte några större problem med obehöriga fordon som missbrukade rätten att stå på reserverade bilpoolsplatser.³⁶ Utredningen bedömer därför inte att åtgärder som de i Belgien är nödvändiga, åtminstone inte i ett initialt skede.

14.3.5 Andra åtgärder för att öka tillgängligheten till bilpooler

Kriterier för allmänt tillgängliga bilpoolsfordon kan användas för att ställa krav vid bebyggelse eller som specifikation vid upphandling av bilpoolstjänster. De kan också tjäna som underlag för branschintern kvalitetssäkring. Kriterierna kan också komma till användning i regelverk för parkeringstal vid nybyggnation. Främst gäller detta den kommunala planeringsprocessen där sänkta parkeringstal i detaljplaneskedet och/eller bygglovsskedet kan villkoras med tillgång till bilpool enligt föreslagna kriterier.

Bilpoolskriterierna skulle också kunna användas i villkor för att få avvika från detaljplanen för befintliga fastigheter. Det kan exempelvis handla om situationer där man i samband med bebyggelse av

³⁴ Se kapitel 14.3.6.

³⁵ Se kapitel 14.2.7.

³⁶ Personlig kontakt med Anders Roth, dåvarande miljöchef på trafikkontoret i Göteborgs kommun, den 7 februari 2017.

parkeringsplatser vill införa bilpoolsparkering för att minska antalet parkeringsplatser.

Internationellt är det inte ovanligt med kombinationserbjudanden mellan bilpool och kollektivtrafik. En nationellt accepterad bilpoolsdefinition skulle kunna underlätta för kollektivtrafikoperatörer att ingå denna typ av samarbeten och gemensamma erbjudanden, då en definition även kan användas som kravlista som behöver vara uppfylld inför ett samarbete.

14.4 Stödåtgärder för bilpooler i andra länder³⁷

Tyskland

Den tyska regeringen har tagit fram ett lagförslag för att främja bilpooler. Förslaget har lagts fram av tyska transportministern och är ute på remiss hos delstaterna och berörda organisationer. Tidigare förslag har kritiserats kraftigt av bilpoolsbranschen och nuvarande förslag har utarbetats i en närmare dialog med branschorganisationer och bilpoolsföretag.

Lagförslaget ska möjliggöra för kommuner att öronmärka kommunala parkeringsplatser för alla typer av bilpooler och tillhandahålla dessa till bilpoolsbilar med möjlighet till reducerad taxa eller nolltaxa. Kommuner ska kunna tilldela parkeringsplatser till poolbilar med fasta platser i *offentligt trafikutrymme*, vilket utredningen bedömer motsvara vad som i Sverige benämns allmän platsmark. Dessa bilpooler ska på det viset bättre knytas ihop med den lokala kollektivtrafiken.

Enligt förslaget ska bilpoolsplatser som är reserverade för en specifik bilpool vara tidsbegränsade till fem år och därefter ska en ny tilldelningsomgång göras, exempelvis genom budgivning. Som grundkalkyl räknar förslaget med att bilpoolsorganisationerna betalar en avgift på 80 € per plats och månad.

För att kunna kontrollera att bara godkända bilpoolsbilar nyttjar förmånen, ska godkända bilpoolsbilar placera ett särskilt kontrollmärke i framrutan. Bilpoolsorganisationer ska kunna ansöka om

³⁷ Kapitlet bygger på uppgifter från IVL Svenska Miljöinstitutet. 2016. *Bilpoolsdefinition – förslag till nationella kriterier och möjliga tillämpningsområden* (Nr U 5738).

kontrollmärket för varje bil som blir godkänd om kriterierna för poolen uppfylls. Ansökan föreslås kosta 30,7 € per bil.

Det tyska lagförslaget innehåller kriterier som en bilpool behöver uppfylla för att använda bilpoolsparkeeringsplatser. Kriterierna ställer krav på bilpoolsorganisationen, men innehåller även miljö- och informationskrav.

Kriterierna bygger i huvudsak på tidigare krav i den tyska miljömärkningen Der blaue Engel (Tysklands motsvarighet till den nordiska Svanen-märkningen). Kriterierna är i korthet de följande:

- Bilpoolen ska vara allmänt tillgänglig, det vill säga i princip öppen för alla personer och organisationer som uppfyller grundläggande krav.
- Bokning, hämtning och lämning ska kunna ske dygnet runt.
- Korttidsanvändning från en timme ska vara möjligt; timhyran får inte överskrida 15 procent av en dygnshyra.
- Nyttjandekostnaderna ska beräknas utifrån nyttjandetid och körsträcka. Fri körsträcka ska inte tillåtas, med undantag för sträckor till och från tankning/laddning.
- Genomsnittsavgiften per kilometer behöver ligga över den marknadsmässiga bränsle- eller elkostnaden för sträckan.
- Användarna ska ges information om sparsam och tyst körning, exempelvis på tjänstens hemsida.
- Innehavare av månads- eller årskort för kollektivtrafik ska erbjudas rabatt, i fall de aktuella kollektivtrafikoperatörerna inte själva erbjuder en bilpool.
- Om elfordon erbjuds måste användarna informeras om hur elen som används för laddning produceras.
- Bilpoolsorganisationer med upp till 5 fordon i sin flotta ska ha minst 10 registrerade användare per fordon. Organisationer med fler än 5 fordon ska ha minst 15 registrerade användare per fordon. Nyetablerade bilpooler kan undantas av kravet.

Dessutom inkluderar det tyska lagförslaget ett antal tekniska miljökrav:

- Bilpoolsbilar ska vara klassade i utsläppsklass Euro 5, Euro 6 eller bättre.
- Inga fordon får ha koldioxidutsläpp som överskrider 199 g/km.
- Bilpoolens genomsnittliga utsläpp av koldioxid, inräknat hela flottan, får inte vara högre än 95 g/km (i linje med EU-målet för nybilsförsäljning för år 2020).
- Från 2016 måste 80 procent av bilpoolsflottan uppfylla kravet 95 g koldioxid/km, år 2017 90 procent och år 2018 100 procent.
- Upp till 5 procent av fordonen i bilpoolen kan dock undantas från koldioxidkraven om de är lätta lastbilar eller har nio sittplatser.

Efter den nationella remissrundan krävs fortsatta överläggningar i tyska regeringen och riksdagen och ett förslag ska presenteras för EU-kommissionen. Enligt Tysklands trafikminister är målet att lagen ska träda i kraft i juli 2017.

Schweiz

Schweiz har för närvarande den troligen största andelen bilpoolsanvändare i något enskilt land. År 2016 hade den dominerande bilpoolen Mobility 127 300 användare vilket är cirka 1,6 procent av landets befolkning. På nationell nivå har bilpoolsutvecklingen stötats genom stöd till pilotprojekt och forskning, primärt genom den schweiziska Energimyndigheten Bundesamt für Energie. Däremot finns inget stöd i form av lagstiftning på nationell nivå.

Markanvändning och tilldelning av parkeringsplatser på offentlig mark regleras i Schweiz på kommunal nivå. Flera schweiziska städer, exempelvis St. Gallen, Basel och Bern har infört möjligheten att bilpooler kan tilldelas parkeringsplatser på kommunal, offentlig mark.

Nederländerna

Nederländsk lagstiftning ger kommuner mandat att själva bestämma över vem som får parkera på reserverade ytor i det offentliga gaturummet. Staden Amsterdam har utnyttjat den möjligheten för att tilldela bilpoolsbilar reserverade parkeringsplatser. Detta har resulterat i ett stort utbud av bilpoolsbilar i staden, där bland annat bilpoolsoperatören Greenwheels erbjuder 650 bilpoolsbilar.

Belgien

I likhet med Nederländerna ger den belgiska lagstiftning kommunerna möjlighet att reservera parkeringsplatser på offentlig mark och gatumark för specifika ändamål. Att tilldela fasta parkeringsplatser till specifika fordon på offentlig mark är vedertagen praxis. För att stänga ute obehöriga fordon är det i Belgien även tillåtet att förse platserna med nedfällbara pollare som kan öppnas med en nyckel som finns i bilpoolsbilen.

Finland

Även Helsingfors har öronmärkt ett antal parkeringsplatser på offentlig mark för bilpoolsbilar. Finsk lagstiftning reglerar inte explicit hur en kommun hanterar offentlig gatumark och Helsingfors kommun har tolkat det som lagligt att märka upp bilpoolsplatser med ett stoppliktsmärke med ett tillägg att bilpoolsbilar är undantagna. Bilpoolsorganisationen City Car Club betalar hyra för dessa platser.

USA och Kanada

I USA och Kanada har flera städer tagit initiativ till stödåtgärder för bilpooler. Nedan listas några exempel.

Vancouver, Kanada: Vancouver har infört ett generellt parkeringstillstånd för bilpoolsbilar som gäller i alla stadens 19 parkeringszoner. Det innebär att poolbilar kan parkera gratis på alla kommunala p-platser, även vid hyrtillfället. Däremot erbjuds inga fasta parkeringsplatser.

Philadelphia, USA: Philadelphia har en egen policy för gatumarksparkering av bilpoolsbilar med fasta platser. Philadelphia skiljer mellan vinstdrivande och icke-vinstdrivande bilpooler och i början erbjöds bara icke-vinstdrivande bilpooler gratis parkeringsplatser.

Kalifornien, USA: Delstaten Kalifornien tillåter kommuner att öronmärka gatumarksparkering för bilpools- och samåkningsbilar.

Portland, USA: Portland har sedan tidigt 2000-tal utvecklat en policy för gatumarksparkering med möjlighet att tilldela platser till bilpooler. 2013 reviderades policyn och ett anbuds- eller auktionsförfarande för tilldelningen av bilpoolsplatser infördes i områden med parkeringsavgifter.

San Francisco, USA: I San Francisco kan upp till 450 parkeringsplatser tilldelas bilpooler. Varje bilpoolsorganisation kan få upp till 150 parkeringsplatser (0,05 procent av stadens totala gatumarksparkering). Platser tilldelas efter en ansökning som innehåller både bedömning av ansvarig myndighet och en dialogprocess med invånarna i närområdet. Platserna är avgiftsbelagda och kostar 50–225 USD per månad, beroende på läge samt en engångsavgift på 400 USD. Varje godkänd poolbil får ett speciellt parkeringstillstånd som undantar bilen från tidsbegränsningar.

Seattle, USA: I slutet av 2014 reviderade Seattle sin bilpools-policy och tillåter nu att upp till fyra olika bilpoolsleverantörer kan ansöka om parkeringstillstånd för 500 bilar var, eller 750 bilar om hela staden täcks. Parkeringstillstånden kostar cirka 1 700 USD per bil och år.

14.5 Konsekvenser av förslaget

14.5.1 Förslagets syfte och berörda miljömål

Förslaget beskrivs tidigare i detta kapitel. En bakgrund ges i kapitel 12. Förslagets huvudsyfte är att öka tillgängligheten till bilpooler vilket höjer den genomsnittliga nyttjandegraden av bilparken. Detta minskar behovet av att tillverka nya bilar, frigör parkeringsplatser och minskar utsläppen till luft.

Förslaget har effekt på nästan alla miljö kvalitetsmål. Detta eftersom det finns giftiga ämnen i bilar som påverkar miljö kvalitetsmålet En giftfri miljö, biltillverkning innebär metallåtgång som

kräver gruvbrytning vilket bland annat påverkar miljökvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Bara naturlig försurning, Giftfri miljö, Levande sjöar och vattendrag samt grundvatten av god kvalitet, även om dessa effekter till största delen ligger utanför Sveriges gränser. Avgaser innehåller ämnen som påverkar i stort sett alla miljömål med koppling till luftburna luftföroreningar. Utredningen bedömer att följande miljökvalitetsmål påverkas mest direkt av bilpooler:

- Begränsad klimatpåverkan
- Frisk luft
- God bebyggd miljö

Kopplade till dessa miljökvalitetsmål finns följande etappmål med tydlig koppling till åtgärder som främjar bilpooler: *Utsläpp av växthusgaser till år 2020*. Utsläpp av växthusgaser för Sverige år 2020 bör vara 40 procent lägre än utsläppen år 1990 och gäller för de verksamheter som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter.

14.5.2 Kopplingar till transportpolitiska mål och principer

Transportpolitikens övergripande mål, som beslutades av riksdagen 1998³⁸ är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Därutöver beslutade riksdagen 2009 om ett funktionsmål om tillgänglighet samt ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa som sinsemellan är jämbördiga³⁹.

Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämförbart, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

³⁸ Se proposition 1997/98:56, betänkande 1997/98:TU10 och riksdagsskrivelse 1997/98/266.

³⁹ Se proposition 2008/09:93, betänkande 2008/09:TU14 och riksdagsskrivelse 2008/09:257.

Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa⁴⁰

Åtgärder som gynnar utbyggnaden av bilpooler och därmed stärker medborgarnas tillgång till bilpooler ligger helt i linje med de transportpolitiska målen. Det beror på att bilpooler ökar transportsystemets tillgänglighet, flexibilitet, hållbarhet och kostnadseffektivitet. Bilpooler bedöms leda till att kvinnors tillgång till bil ökar medan effekten för personer på landsbygden däremot bedöms bli begränsad. Bilpooler minskar det totala bilåkandet vilket leder till att det blir lättare att uppnå de klimatpolitiska målen.

Transportpolitiska principer

De transportpolitiska principerna beslutades av riksdagen 2006.⁴¹ Principerna är följande:

- Kunderna ska ges stor valfrihet att bestämma hur de vill resa och hur en transport ska utföras.
- Beslut om transportproduktion bör ske i decentraliserade former.
- Samverkan inom och mellan olika trafikslag ska främjas.
- Konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportalternativ ska främjas.
- Trafikens samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas.

Främjandet av bilpooler ligger väl i linje med de transportpolitiska principerna eftersom bilpooler ökar medborgarnas valfrihet i transportsystemet. De främjar att medborgarna använder sig av olika typer av trafikslag på ett flexibelt sätt. Det är också en resurseffek-

⁴⁰ Proposition 2012/13:1 utgiftsområde 22, betänkande 2012/13:TU1 och riksdagsskrivelse 2012/13:118.

⁴¹ Proposition 2006/06:160, betänkande 2005/06:TU5 och riksdagsskrivelse 2005/06:308.

tiv lösning som minskar behovet av privat bilägande samt minskar behovet av mark till parkeringsplatser.

Utredningen har dessutom valt att inte föreslå en detaljerad definition och skapar därmed utrymme för decentraliserat beslutsfattande.

Fyrstegsprincipen

En viktig utgångspunkt för utvecklingen av transportsystemet är fyrstegsprincipen som riksdag och regering upprepade gånger uttalat stöd för. Fyrstegsprincipen förväntas leda till god hushållning med både ekonomiska medel och naturresurser och innebär att möjliga förbättringar i transportsystemet ska prövas stegvis enligt följande:

- Det första steget innebär att överväga åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt.
- Det andra steget innebär att överväga åtgärder som medför ett mer effektivt utnyttjande av befintlig infrastruktur.
- Det tredje steget innebär att vid behov överväga begränsade ombyggnationer.
- Det fjärde steget innebär att, om behovet inte kan tillgodoses i de tre tidigare stegen, överväga nyinvesteringar eller större ombyggnadsåtgärder.

Bilpooler ligger helt i linje med fyrstegsprincipen. Detta eftersom bilpoolers främsta effekt är att användningen av bil minskar till följd av att användarna i högre grad överväger sitt faktiska behov av bil före bokning. Bilpooler har visat sig leda till att bil i första hand används när den verkligen behövs och andra trafikslag som gång, cykel och kollektivtrafik används i högre utsträckning. Dessutom innebär fler bilpooler att befintlig infrastruktur utnyttjas bättre, eftersom fler hushåll delar på en och samma bil. Detta leder till minskat behov av både antalet bilar och antalet parkeringsplatser. Princip tre och fyra, som ska användas då princip ett eller två inte räcker, behöver inte tillämpas eftersom bilpooler inte kräver några betydande nyinvesteringar i infrastruktur.

14.5.3 Nollalternativet

I nollalternativet består dagens situation. Kommuner får inte avsätta gatumark till parkering för bilpooler och det finns inga nationella kriterier för allmänt tillgängliga bilpooler. Kommuner kan som i dag stödja utvecklingen av bilpooler i någon mån, men eftersom gatumark inte kan användas är det svårare att främja framväxten av bilpooler på ett optimalt sätt. I nollalternativet ökar antalet bilpoolsbilar från dagens cirka 1 500 bilpoolsbilar och uppskattningsvis 3 000 bilpoolsmedlemmar enligt nuvarande trend med 10–20 procent per år. Det innebär att bilpoolerna har ökat till uppskattningsvis 3 000 fordon och 60 000 medlemmar under kommande 5-årsperiod.⁴² Detta ger inte lika stora positiva miljöeffekter som om förslaget genomförs. Se kapitel 14.4.11.

14.5.4 Alternativt förslag

I detta alternativ skulle kommuner ges rätt att inrätta bilpoolsplats på gatumark med lokala trafikföreskrifter, men det skulle inte införas några nationella kriterier för allmänt tillgänglig bilpool. Kommuner skulle själva behöva utfärda lokala tillstånd till bilpoolsupplåtare på liknande sätt som man i dag hanterar tillstånd för parkering för rörelsehindrade på allmän platsmark. Nackdelen med ett sådant alternativ är att det i avsaknad av en nationell juridisk definition blir upp till varje enskild kommun att avgöra vilka uthyrningsformer som ska omfattas. Kraven på aktörerna och deras uthyrningstjänster riskerar att variera mellan kommuner. Det skulle sannolikt inte vara en lika attraktiv stimulans för bilpoolsmarknaden eftersom den domineras helt av nationella och internationella aktörer, som i så fall skulle behöva tillhandahålla olika lokala tjänsteupplägg baserade på lokala kommunkrav. Det är också tveksamt om det vore lämpligt att införa en rättighet i trafikförordningen för kommuner att reservera gatumark för bilpoolsplatser, utan att samtidigt definiera vad som avses med begreppet bilpool. Om alternativet genomförs skulle ett antal kommuner troligen börja avsätta gatumark för bilpoolsparkering. Kommunerna skulle då behöva skapa lokala kriterier för bilpool och upprätta

⁴² $1,15^5$ är cirka $2,0$. $2 \times 30\,000 = 60\,000$.

lokala rutiner för att utfärda tillstånd. De måste också skapa system för att säkerställa att bilpoolerna är allmänt tillgängliga och förhindra missbruk av tillstånd och liknande. Detta alternativ skulle gynna bilpoolsmarknaden och stadsutvecklingen mer än nollalternativet, men mindre än utredningens förslag. Som ett andrahandsalternativ, om det inte bedöms vara lämpligt att införa nationella kriterier, vore det dock bättre att ge kommuner rätt att införa bilpoolplats på allmän platsmark än att inte göra det.

14.5.5 Berörda aktörer

De företag som berörs mest av förslagen är bilpoolsföretag och bilpoolsföreningar. De fem största bilpoolerna i Sverige har sammantaget cirka 1 650 bilar i dag och finns på cirka 75 olika orter i Sverige.⁴³ Se tabell 14.2. Dessa bilpooler har cirka 30 000 medlemmar. I en underlagsrapport från IVL Svenska Miljöinstitutet antas att åtgärden, utöver nollalternativet⁴⁴, leder till att 10 större orter avsätter parkeringsytor så att 100 nya bilpoolsbilar etableras och att 40 mindre orter avsätter parkeringsytor så att 25 nya bilpoolsbilar etableras. Med förslaget antas därför antalet bilpoolsbilar uppgå till 5 000 och antalet bilpoolsmedlemmar till 150 000⁴⁵ efter fem år. Det innebär att 1,5 procent av befolkning väntas vara medlem i en bilpool, vilket är i nivå med Schweiz⁴⁶. Både bilpoolsföretag och kooperativa bilpooler väntas växa kraftigt. Se avsnitt 14.4.6.

Företag som säljer bilar får en något sänkt försäljning och även hyrbilsföretagen kan komma att påverkas.

Företag och hushåll, även de som inte är medlemmar i någon bilpool påverkas på marginalen genom ökad tillgång till parkeringsplatser. Se kapitel 14.4.6 och 14.4.7. Denna effekt påverkar även stadsplaneringen positivt.

Landets kommuner påverkas bland annat genom ökade administrativa kostnader, se kapitel 14.4.8. Kollektivtrafikhuvudmännen

⁴³ Justerade uppgifter från IVL Svenska Miljöinstitutet. 2016. *Bilpoolsdefinition – förslag till nationella kriterier och möjliga tillämpningsområden* (Nr U 5738).

⁴⁴ Nollalternativet innebär 3 000 bilpoolsbilar, se avsnitt 14.4.4.

⁴⁵ $3\,000 + 10 \times 100 + 40 \times 25 = 5\,000$.

⁴⁶ Se kapitel 14.3.6.

kommer att påverkas genom ökat resande med kollektivtrafik. Transportstyrelsen påverkas genom ökade administrativa kostnader, se kapitel 14.4.10.

Miljön påverkas genom lägre luftföroreningar samt lägre materialåtgång vilket gör det lättare för staten att nå uppsatta miljömål, se kapitel 14.4.11.

Tabell 14.2 Antal bilpoolsbilar och antalet orter med bilpool, 2016⁴⁷

Bilpool	Antal bilar, cirka	Finns på antal orter
Sunfleet	1 000	50
Moveabout	130	13
Bilpoolen.nu	120	7
Drive Now	300	30
Kooperativa bilpooler, flera olika	100	
Totalt	Ca 1 650	50–100

14.5.6 Konsekvenser för företagen

Konsekvenser för bilpoolsföretag

Utredningens förslag antas leda till att 2 000 nya bilpoolsbilar etableras utöver de som finns i nollalternativet, det vill säga utöver nuvarande positiva trend⁴⁸. Det skulle innebära att bilpoolsföretagen skulle växa kraftigt, med 25 procent per år. Antalet medlemmar per bilpoolsbil väntas också öka med förslaget, från 20 medlemmar per bilpoolsbil till 30. Detta eftersom förslaget möjliggör att fler bilpoolsbilar placeras i mer tätbefolkade stadsdelar. Fler medlemmar per bilpoolsbil är även något som är vanligt i andra länder.⁴⁹

⁴⁷ Justerade uppgifter från IVL Svenska Miljöinstitutet. 2016. *Bilpoolsdefinition – förslag till nationella kriterier och möjliga tillämpningsområden* (Nr U 5738).

⁴⁸ IVL. 2016.

⁴⁹ IVL. 2016.

Tabell 14.3 Antal bilpoolsbilar och bilpoolsmedlemmar, i dag, i nollalternativet och med förslaget

	Antal bilpoolsbilar	Antal bilpoolsmedlemmar
I dag	1 650	30 000
Nollalternativet, om fem år	3 000	60 000
Med förslaget, om fem år	5 000	150 000

Administrativa kostnader för bilpoolsföretag

Bilpoolsaktörer kommer att behöva ansöka om registrering med ett enkelt förfarande som motsvarar dagens tillstånd för biluthyrning. Detta blir dock inget krav för att bedriva bilpoolsverksamhet i sig, utan endast för aktörer som önskar dra nytta av eventuella förmåner. Transportstyrelsen får föreskriva om att en avgift ska betalas för ärendehandläggningen, enligt 13 § förordning om biluthyrning. Avgiften för att ansöka om tillstånd för att hyra ut bilar är i dag 1 200 kronor.

Om det tar 4 timmar att ansöka om ett tillstånd och uppskattningsvis 100 olika bilpoolsföretag eller bilkooperativ gör det så innebär det administrativa kostnader på 160 000 kronor om varje timme antas kosta företagen 400 kronor var. Denna kostnad sprids ut på 5 år. Det som däremot kan innebära administration är att anpassa bilpoolernas verksamhet så att den uppfyller kraven. Utredningens bedömning är att de flesta bilpoolsföretag redan gör det i dag. Om däremot andra företag, som exempelvis hyrbilsföretag, vill anpassa sin verksamhet tillkommer kostnader för detta.

Konsekvenser för nybilsförsäljningen

I detta scenario minskar behovet av att nyproducera bilar med totalt 18 000 bilar under en femårsperiod jämfört med nollalternativet, se kapitel 14.4.3, eller med i genomsnitt 3 600 färre bilar per år. Det innebär att bilförsäljare får sänkt omsättning med omkring 1 procent per år⁵⁰.

⁵⁰ SCB Fordonsstatistik. 2016. *Nyregistreringar av personbilar efter drivmedel*.

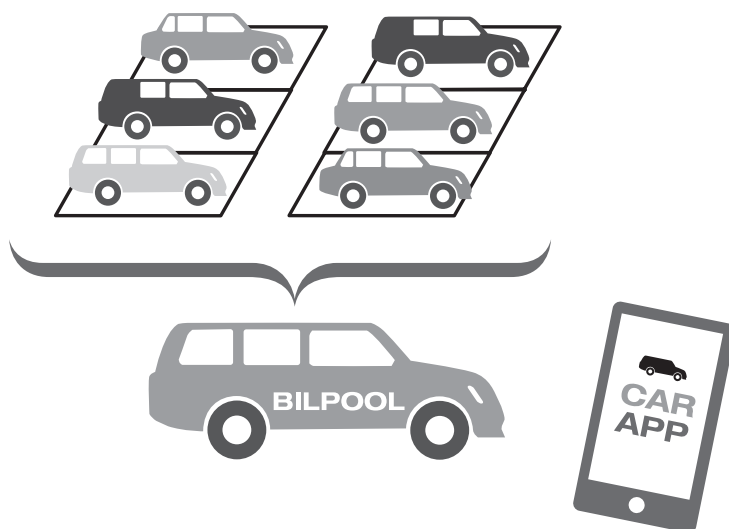
Konsekvenser för hyrbilsföretag

I någon mån skulle en ökad stimulans av publika bilpooler skapa sämre konkurrensförhållanden för företag som erbjuder vanlig hyrbilsverksamhet. Utredningens bedömning är dock att hyrbilsföretagen anpassar sig till de nya reglerna genom att öppna upp en större del av sin hyrbilspark för korttidsuthyrning. Sammantaget är det svårt att bedöma om hyrbilsföretagen skulle gynnas eller missgynnas av förslaget.

Konsekvenser för företags parkeringsbehov

Om kommuner omvandlar parkeringsplatser till bilpoolsplatser, minskar initialt antalet lediga parkeringsplatser. I nästa skede sjunker antalet personer som äger egen bil, vilket innebär att 5 parkeringsytor frigörs per bilpoolsbil. Detta innebär att det blir fler lediga parkeringsplatser än tidigare. Därmed gynnas företag som är beroende av att hitta parkeringsplatser.

Figur 14.1 En bilpoolsbil ersätter sex andra bilar



För varje bilpoolsbil antas 30 personer gå med i bilpoolen. Av dessa säljer i genomsnitt 6 bilen, eller avstår från att skaffa bil. Varje bilpoolsbil ersätter därför i genomsnitt 6 bilar. Varje bilpoolsbil innebär att det behövs netto 5 färre parkeringsplatser.

Konsekvenser för små företag samt särskilda hänsyn till dessa

Utredningen bedömer att inga särskilda hänsyn behöver tas till små företag. Bilkooperativ är små jämfört med kommersiella bilpools-aktörer och kan därför uppleva ökad administration som mer betungande än stora företag. Kraven är dock utformade på ett sådant sätt att även mindre bilkooperativ bedöms kunna erbjuda tjänster som uppfyller kriterierna. De kooperativ som väljer att inte ansöka om registrering av något skäl, exempelvis att de inte vill att bilpoolen ska vara öppen för allmänheten, missgynnas inte jämfört med i dag. De kommer däremot inte kunna nyttiggöra sig eventuella nya fördelar som kopplas till en definition.

Troligen skulle ökad tillgänglighet till bilpooler gynna små företag med måttligt behov av bilresor genom att möjliggöra sänkta kostnader om de lättare får tillgång till bil utan att äga.

14.5.7 Konsekvenser för allmänheten

Förslaget väntas leda till att antalet medlemmar i bilpool ökar kraftigt utöver nollalternativet. Ökningen kommer framför allt att ske i stora eller små städer. Förslaget förväntas leda till att antalet bilpools-medlemmar ökar till 150 000 medlemmar inom fem år. Efter fem år antas 1,5 procent av invånarna i Sverige vara medlemmar i bilpool, vilket kan jämföras med Schweiz där 1,6 procent i dag är medlemmar i bilpooler.⁵¹ Bilpoolen Mobility i Schweiz anger en kostnadsminskning med 4 000 CHF per år, alltså cirka 35 000 kronor, för hushåll som ersätter resande med privatägd bil med en mix av 75 procent kollektivtrafiksresor och 25 procent bilpoolsbilsresor. Eftersom cirka 22 procent av bilpoolsmedlemmarna ersätter en privatbil, blir den genomsnittliga besparingen cirka 7 700 kronor per medlems-hushåll och år.⁵²

De nya bilpoolsmedlemmarna får tillgång till ett mer flexibelt sätt att ha tillgång till bil. Tidigare bilägare kan sänka sina bilkostnader och ha fortsatt tillgång till bil. Dessa behöver också lägga ner mindre tid på bilservice och bilunderhåll. Andra som tidigare inte

⁵¹ IVL, 2016.

⁵² Mobility. 2016. *Geschäfts und Nachhaltigkeitsbericht*.

ägt egen bil ökar i stället sina kostnader för att resa men får å andra sidan förbättrad tillgång till bil och kan göra snabbare eller smidigare resor.

Precis som för företag får privatpersoner, även de som inte är medlemmar i en bilpool, bättre tillgång till parkering eftersom varje bilpoolsbil i genomsnitt ersätter 6 bilar. Se Figur 14.1.

14.5.8 Konsekvenser för kommunerna

Kommuner berörs på så sätt att de ges möjlighet att omfördela allmän platsmark från exempelvis boendeparkering och besöksparkering till bilpoolsparkering. Det minskar efterfrågan på parkering och i förlängningen nya parkeringsytor och garage. Därmed frigörs värdefull mark i tätorter för bebyggelse, grönytor eller andra behov. Kommuner får större möjlighet att tillämpa flexibla parkeringstal⁵³. Minskad biltrafik minskar trycket även på det kommunala vägnätet. I ett större perspektiv ger förslaget kommunerna större möjligheter till god samhällsplanering för hållbar utveckling.

De kommuner som väljer att omfördela allmän platsmark från boendeparkering och besöksparkering till bilpoolsparkering behöver initialt lägga ner en del utredningstid för att fullfölja ändringarna.

Kommuner får kostnader för att administrera parkering, övervakning etcetera. De nya parkeringsytorna ska förses med skyltar. Den kostnaden kan dock läggas på bilpoolsföretagen. I flera internationella exempel där gatumark upplåts för bilpool tar kommunen ut en hyra eller avgift. Detta är även möjligt i Tysklands nya lagförslag. Åtgärden kan därmed bli kostnadsneutral för kommunerna.

14.5.9 Konsekvenser för kollektivtrafikhuvudmännen

Om ökad användning av bilpooler även resulterar i ökat resande med kollektivtrafiken, vilket utländska studier tyder på, se kapitel 14.1.3, får kollektivtrafiken fler resenärer. Det kan i sin tur resultera i ökade krav på kapacitet i kollektivtrafiken.

⁵³ Antal parkeringsplatser per bruttoarea.

14.5.10 Konsekvenser för Transportstyrelsen

Transportstyrelsen har som huvudsaklig verksamhet myndighetsutövning i form av tillståndsprövning, tillsyn och registerhållning samt regelgivning inom transportområdet. Myndighetens finansiering innebär att tillståndsprövning, tillsyn och registerhållning ska finansieras genom avgifter, medan regelgivning ska finansieras genom skattemedel.

Transportstyrelsen ska vara tillstånds- och tillsynsmyndighet samt registerhålla information. Transportstyrelsen kommer att få kostnader för regelutveckling, verksamhetsutveckling och IT-stöd. Transportstyrelsen ska vid tillsyn kontrollera att fordonen fortlopande uppfyller kraven för att få vara bilpools registrerade.

Transportstyrelsen bedömer översiktligt att myndighetens kostnader löpande tillsyn över bilpoolsfordon i ett första skede kräver resurser motsvarande 0,2 årsarbetskrafter eller 160 000 kronor om året. Utredningen bedömer att det kan bli mer än så. Dessa kostnader finansieras via avgifter från de tillståndspliktiga biluthyrarna. Transportstyrelsen får föreskriva om att en avgift ska betalas för ärendehandläggningen, enligt 13 § förordning om biluthyrning. Avgiften för att ansöka om tillstånd för att hyra ut bilar är i dag 1 200 kronor.

Utöver dessa årliga kostnader tillkommer en engångskostnad hos Transportstyrelsen för regelutveckling, verksamhetsutveckling och IT-stöd i samband med etableringen av bilpooler. Regelutvecklingen kommer att finansieras med skattemedel.

14.5.11 Konsekvenser för miljön

I kapitlet 14.1.3 beskrivs forskning om fasta bilpooler. Konsekvensanalysen har utgått från de resultat som presenteras där.

Tillverkning och skrotning av bilar

Tillverkning och skrotning av bilar förbrukar naturresurser som metaller och fossila bränslen. Det krävs sällsynta metaller till elektronik och batterier.

Med ökande grad av bildelning minskar bilparkens storlek och de bilar som finns används mer. Det minskar behovet av råvaror och miljöpåverkan vid tillverkning och skrotning.

Tillverkning och skrotning av personbilar leder till utsläpp på ungefär 4 ton koldioxidekvivalenter per bil, beroende på hur mycket material som återvinns.⁵⁴ Vid hög andel återvunnet material minskar utsläppen vid annan produktion.

I nollalternativet antas antalet nyinköpta bilar minska med i genomsnitt 1 200 bilar per år⁵⁵ jämfört med om inga bilpoolsbilar fanns och med utredningens förslag med 4 800⁵⁶ bilar per år. Förslaget innebär alltså en ytterligare minskning med i genomsnitt 3 600 bilar per år jämfört med nollalternativet. Klimatutsläppen blir 14 400 ton koldioxidekvivalenter⁵⁷ lägre med förslaget jämfört med nollalternativet. En stor del av denna utsläppsminskning sker utomlands. Förslaget påverkar därutöver många fler utsläpp än klimatgaser.

Bilkörande

Många som inte äger bil och går med i bilpool ökar sitt bilresande något eftersom de får bättre tillgång till bil, men det kompenseras av att personer som tidigare ägt bil och går med i bilpool minskar sitt bilresande betydligt mer. Nettoeffekten är alltså minskat bilresande. Dessutom är hyrbilar i allmänhet yngre, energisnålare, mer miljöanpassade och mer krocksäkra än bilflottan i genomsnitt. Ökad användning av bilpooler ger därmed lägre utsläpp och olycksrisk, minskat buller och minskade barriäreffekter.

I genomsnitt antas en bilpoolsmedlem minska sina klimatutsläpp med ungefär 300 kg koldioxidekvivalenter per år⁵⁸ beroende på både den kortare körsträckan och de i genomsnitt miljövänligare bilarna.

⁵⁴ Steen B. m.fl., 2013. *Emissioner av växthusgaser och förbrukning av naturresurser vid tillverkning av personbilar med olika drivkällor* - ur ett livscykelperspektiv. Chalmers tekniska högskola.

⁵⁵ $(60\,000 - 30\,000) \times 0,2/5 = 1\,200$.

⁵⁶ $(150\,000 - 30\,000) \times 0,2/5 = 4\,800$.

⁵⁷ $3\,600 \text{ bilar} \times 4 \text{ ton/bil} = 14\,400 \text{ ton CO}_2\text{e}$.

⁵⁸ Se avsnitt 14.1.3.

I nollalternativet antas antalet bilpoolsmedlemmar uppgå till 60 000 personer och med förslaget 150 000 personer. Det innebär att förslaget innebär 90 000 fler medlemmar än nollalternativet. Det innebär att klimatutsläppen blir 27 000 ton⁵⁹ lägre med förslaget.

Byggnader, parkering och resande

Med bilpooler minskar antalet bilar eftersom antalet bilar per hushåll sjunker, vilket i sin tur minskar behovet av parkeringsytor. Mindre parkeringsytor har flera goda effekter. Mark kan frigöras till andra ändamål som grönområden, nybyggen av bostäder, kontor och skolor. Städer kan byggas mer förtätat, vilket har flera fördelar. Bland annat blir det genomsnittliga gångavståndet till butiker och restauranger kortare i tätare stadsbebyggelse.

Bostadsbyggandet blir billigare eftersom färre p-platser behövs. En nyproducerad p-plats i stadsgarage kostar 250 000–450 000 kronor att bygga.⁶⁰

Sammantagen klimateffekt

Sammantaget minskar klimatutsläppen med cirka 40 000 ton koldioxidekvivalenter per år jämfört med nollalternativet. Se tabell 14.4 nedan.

Tabell 14.4 Klimatutsläpp av förslaget jämfört med nollalternativet, ton koldioxidekvivalenter per år

	Effekter av minskat behov av nyinköp av bilar	Effekter av lägre utsläpp från bilkörning	Summa
Förslaget	14 000	27 000	41 000

⁵⁹ $90\,000 \times 0,3 = 27\,000$.

⁶⁰ Personlig kontakt med Michael Koucky, IVL Svenska miljöinstitutet, den 17 februari 2017.

14.5.12 Konsekvenser för brottsligheten

Utredningen bedömer att förslaget inte har några konsekvenser för brottsligheten. I vårt huvudförslag ges en yrkesmässig biluthyrare möjlighet att anmäla allmänt tillgängliga bilpoolsbilar som kan identifieras i vägtrafikregistret. I vårt andrahandsalternativ ska i stället kommuner hantera tillstånd för bilpoolsbil. När det gäller parkeringstillstånd för rörelsehindrade, förekommer det att privatpersoner ansöker, men av ekonomiska skäl säljer tillstånd vidare till obehöriga.

Enligt utredningen föreslagna modell kommer inga fysiska tillstånd att utfärdas. I stället ska fordon som uppfyller kriterierna identifieras som allmänt tillgängliga bilpoolsfordon i trafikregistret. Se kapitel 14.3.4. Därför bedöms risken för brottslighet vara låg.

14.5.13 Konsekvenser för sysselsättningen och regionala effekter

Förslaget leder till kraftigt ökad sysselsättning i bilpoolsföretag, 150 procent mer än i nollalternativet, men sänkt sysselsättning inom bilhandeln med uppskattningsvis 1 procent.

Bilpooler väntas i första hand byggas ut i större och mindre städer varför mindre orter och landsbygden påverkas i mindre grad av förslaget.

14.5.14 Konsekvenser för jämställdhet och integration

I någon mån kan jämställdheten påverkas positivt om bilpooler blir vanligare. Fler män än kvinnor äger bil och de bilar män äger är i genomsnitt större. Ökad förekomst av bilpooler erbjuder större möjligheter att få tillgång till bil utan att äga, och man kan ofta få tillgång till bil av olika storlekar. Det kan gynna personer som inte har råd att äga egen bil. Kvinnor och utrikesfödda är överrepresenterade bland de som inte har råd att äga egen bil och kan därför komma att gynnas särskilt av förslaget.

14.5.15 EU-rätten

Utredningen har inte identifierat några konflikter med EU-rätten. Se kapitel 14.3.4 om förhållandet till EU:s regler om statsstöd.

Enligt EU:s tjänstedirektiv⁶¹ ska nya eller förändrade nationella krav för tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet, anmälas till EU-kommissionen. Utredningen föreslår inte att bilpooler måste registrera fordon som allmänt tillgängligt bilpoolsfordon för att få bedriva biluthyrningsverksamhet i Sverige. Det är därmed inte fråga om krav för tillträde till den svenska marknaden eller för att få utöva en tjänst i Sverige.

I ett senare skede, om kommuner väljer att införa reserverad parkering för registrerade bilpoolsfordon (bilpoolsplatser), kan förutsättningarna för marknadstillträde komma att påverkas i någon grad. Man kan exempelvis tänka sig att möjligheten för en bilpool att etablera sig i en kommun med bilpoolsplatser är större om bilpoolens bilar är registrerade och därmed får stå på dessa parkeringar.

Den potentiella framtida marknadstillträdespåverkan som förslaget kan skapa är dock knappast tillräcklig för att förslaget som sådant ska anses utgöra ett krav för tillträde till tjänsteverksamheten och vara anmälningspliktigt enligt tjänstedirektivet. Utredningen bedömer därför att förslaget inte behöver anmälas till EU-kommissionen enligt reglerna i tjänstedirektivet.

14.5.16 Det kommunala självstyret

Inga konsekvenser. Kommunerna bestämmer själva om de vill nyttja bilpoolsdefinitionen och tilldela bilpooler särskilda parkeringsplatser eller inte.

⁶¹ Direktiv 2006/123 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet).

14.5.17 Ikraftträdande och behov av särskilda informationsinsatser

Eftersom ett stort antal lagar berörs av förslaget föreslår utredningen att ikraftträdandet sätts till den 1 januari 2019. Hänsyn har då tagits till Transportstyrelsens behov av att ändra registerhantering etcetera.

Både kommuner och bilpoolsföretag bedöms vara motiverade att själva ta reda på vad som gäller för att inrätta bilpoolspareringsytor och anmäla bilpooler. Inga särskilda informationsinsatser behövs därför.

15 Inför skattereduktion för hyr-, begagnat- och reparationstjänster

Förslag: Inför en skattereduktion, ett hyberavdrag¹, för konsumenter som har utgifter för tjänster i samband med hyra, begagnatförsäljning eller reparation av konsumentprodukter. Skattereduktionen bör uppgå till 50 procent av arbetskostnaden för utförda tjänster och ska kunna göras upp till ett tak på 25 000 kronor per person och år. Arbetskostnaden beräknas genom en enkel schablon uppgå till 70 procent av försäljningspriset.

Konsumenten kan få skattereduktion vid inköp av någon av följande tjänster:

- hyra och leasing av konsumentprodukter under en tid av upp till ett år,
- kommissionstjänster för vidareförsäljning av begagnade konsumentprodukter,
- reparation, underhåll, service, uppgradering, och rekonditionering av konsumentprodukter,
- hämtning eller lämning av en konsumentprodukt i anslutning till att denna produkt ska hyras, repareras eller säljas/köpas begagnat.

¹ Namnet hyber är en sammansättning av de första bokstäverna i orden hyra, begagnat och reparation.

15.1 Inledning

Hyberavdraget syftar till att förlänga konsumentprodukters livslängd och nyttjandegrad genom att stimulera till att fler hyr konsumentvaror i stället för att köpa nya samt reparerar sina konsumentvaror eller säljer dem vidare i stället för att slänga dem. Det övergripande syftet är ett mer effektivt resursutnyttjande och en mer cirkulär ekonomi. Det är i linje med utredningens direktiv om att utredaren vid behov ska föreslå nya kostnadseffektiva styrmedel för att främja återanvändning av produkter.

En viktig konsekvens av avdraget väntas bli ökade arbetstillfällen, inte minst för personer med lägre utbildning eller bristande kunskaper i svenska vilket förväntas öppna arbetsmarknaden för många som i dag står långt ifrån arbetsmarknaden², inklusive nyanlända invandrare. Denna konsekvens är viktig för förslaget samlade samhällsekonomiska nytta. En annan positiv effekt är att åtgärden stärker små företags möjligheter att utvecklas. Vidare bedömer utredningen att förslaget ger stimulans till innovation och nyföretagande samt motverkar svart arbete.

15.2 Bakgrund och gällande rätt

Marknaden för att hyra och reparera konsumentprodukter är jämförelsevis underutvecklad i Sverige. Det visar utredningens kartläggning av vilka hinder som finns för ökad användning och återanvändning av konsumentprodukter, se kapitel 12. Den visar vidare att även om begagnatmarknaden är relativt välfungerande, skulle den behöva kompletteras med tjänster i form av exempelvis hämtning, rengöring och reparation för att vidareutvecklas.

En avgörande faktor för utvecklingen av dessa tjänster är priset. I dag är det i många fall relativt billigt och enkelt att köpa nytt jämfört med att hyra, köpa begagnat eller att underhålla och reparera sina saker.

² Till de grupper som står långt från arbetsmarknaden räknas normalt personer med förgymnasial utbildning, äldre, nyanlända och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Utredningen bedömer att det förutom priset på reparationer även är hushållens brist på tid som i hög grad ligger till grund för dagens låga efterfrågan på att reparera konsumentprodukter.

För att stimulera reparationsmarknaden beslutade riksdagen om vissa ekonomiska styrmedel under 2016. Från och med den 1 augusti 2016 omfattas IT-tjänster som utförs i hemmet av rutavdraget.³ Det innebär att privatpersoner ges rätt till skattereduktion för inköp av tjänster för att installera, reparera och underhålla personlig data- och IT-utrustning.

Sverige har infört sänkt moms, 12 procent, på mindre reparationer, i stället för grundmomsen på 25 procent. Det gäller reparationer av cyklar, skor, lädervaror, kläder och hushållslinne. Regeringen har också utvidgat rutavdraget till att omfatta reparationer och underhåll av vitvaror. Rutavdraget omfattar dock endast reparationer och underhåll av vitvaror som utförs i bostaden.⁴ Dessa förändringar har fått stor positiv uppmärksamhet internationellt.⁵

15.3 Utredningens överväganden och förslag

Utredningen bedömer att regeringens hittills genomförda åtgärder i form av sänkt moms på vissa mindre reparationer samt ett utvidgat rutavdrag är otillräckliga. Detta för att de bara omfattar vissa konsumentprodukter, för att reparationer av vitvaror och IT måste ske i hemmet samt att prisreduktionen, på maximalt 10,4 procent,⁶ som momssänkningen innebär, är för liten för att ge önskad styreffekt. Utredningen föreslår därför en rätt till skattereduktion för fysiska personer som har utgifter för hyra, begagnatförsäljning eller reparation av konsumentvaror, ett så kallat hyberavdrag.

Som en följd av hyberavdraget föreslår utredningen att de skattereduktioner inom rutavdraget som redan införts och som omfattar reparation av konsumentprodukter, förs över till hyberavdraget för att undvika gränsdragningsproblem. Inriktningen på en sådan översyn bör vara att renodla de olika systemen. Exempelvis bör alla

³ 67 kap. 13 § 8 punkten inkomstskattelagen (1999:1229).

⁴ Proposition 2016/17:1, *Budgetproposition 2017, Utgiftsområde 20*.

⁵ Se exempelvis <https://www.theguardian.com/world/2016/sep/19/waste-not-want-not-sweden-tax-breaks-repairs>. Besökt 1 mars 2017.

⁶ $(1,12/1,25)-1=-0,104=-10,4\%$.

reparationer av konsumentvaror (det vill säga ej byggnader) föras över till hyberavdraget medan exempelvis IT-tjänster i hemmet som inte är reparationer av IT, bör ligga kvar inom rutavdraget. Denna justering skulle renodla de olika avdragens särart samt ligga i linje med rot- och rutavdragens grundtanke att de ska avse enklare tjänster i hemmet som hushållen kan utföra själva.

Om hyberavdraget införs för samtliga reparationer av konsumentprodukter kan det ifrågasättas om det är fortsatt motiverat att även ha en lägre momssats för vissa reparationer. Eftersom moms-sänkningen nyligen genomförts bedömer dock utredningen att en rimlig tid bör förflyta och effekterna utvärderas innan momssatserna eventuellt förändras på nytt.

15.3.1 Generellt om avdraget

Utredningens förslag är att rätt till hyberavdrag ska gälla för fysiska personer som har haft utgifter för att hyra eller reparera konsumentvaror. Avdraget ska också gälla tjänster för att sälja vidare dessa varor på begagnatmarknaden. Se förtydliganden och resonemang i kommande avsnitt. Skattereduktionen föreslås ge rätt till reducerad inkomstskatt.

Utredningens förslag har i stora drag hämtat sin konstruktion från rot- och rutavdragen.⁷ Rot- och rutavdragen ger privatpersoner rätt till skattereduktion vid köp av hushållsarbete, vissa reparationer, underhåll samt om- och tillbyggnad. Hyberavdraget föreslås dock stå fritt från rot- och rutavdragen.

Hyberavdraget är egentligen inte ett avdrag utan en skattereduktion. Eftersom liknande skattereduktioner som rot- och rutavdragen kallas avdrag har utredningen för enkelhetens skull valt att kalla förslaget för hyberavdrag i stället för hyberskattereduktion. Av samma skäl används genomgående ordet avdrag i detta betänkande i stället för ordet skattereduktion.

⁷ 67 kap. 11–19 §§ inkomstskattelagen (1999:1229).

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. Skatteverket bör därför ges bemyndigande att undanta sådana produkter eller tjänster från hyberavdraget.

15.3.3 Produkter som omfattas av hyberavdraget

Utredningen föreslår att alla konsumentprodukter omfattas som inte uttryckligen är undantagna. Undantagna från hyberavdraget bör vara förbrukningsvaror, livsmedel, dryck, fastigheter, fast inredning, byggmaterial, motordrivna fordon, fritidsbåtar och vattenskotrar. Skatteverket bör enligt ovan ges bemyndigande att införa eventuella andra begränsningar som bedöms nödvändiga.

För motordrivna fordon och fritidsbåtar bedömer utredningen att marknaderna för reparation, uthyrning och begagnatförsäljning fungerar tillfredställande. Motordrivna fordon omfattar enligt svensk väglagstiftning exempelvis bilar, motorcyklar och mopeder, traktorer, motorredskap och terrängmotorfordon. Fritidsbåtar och vattenskotrar inkluderar motordrivna båtar, men även sådana som inte drivs med motor, om de har skrovlängd på 2,5–24 meter.⁸

Reparation av fastigheter, som inte är en konsumentvara, omfattas redan av rotavdrag. Bland annat därför ingår inte reparation av fastigheter, fast inredning eller byggmaterial. Förbrukningsmaterial är sådant som normalt sett endast används en eller några få gånger som engångshyvlar, hushållspapper, engångsbestick eller hårspray och så vidare. Inte heller livsmedel omfattas eftersom sådana bara kan förbrukas en gång.

En fråga som diskuterats i samband med införandet av rutavdrag för vitvaror är att vitvaror med hög elanvändning inte borde få rätt till skatteavdrag. Utredningen har utrett möjligheten att utesluta dessa från rätten till hyberavdrag, men en sådan regel bedöms för krånglig att kontrollera och föreslås därför inte.

⁸ 3 § Lag (2016:96) om fritidsbåtar och vattenskotrar.

15.3.4 Tjänster som konsumenten föreslås kunna få skattereduktion för

Konsumenten föreslås kunna få skattereduktion vid inköp av någon av följande tjänster:

- hyra och leasing av konsumentprodukter under maximalt ett år,
- kommissionstjänster för vidareförsäljning av begagnade konsumentprodukter,
- reparation, underhåll, service, uppgradering, och rekonditionering⁹ av konsumentprodukter,
- hämtning eller lämning av en konsumentprodukt i anslutning till att denna produkt ska hyras, repareras eller säljas/köpas begagnat.

⁹ Återställa till bra skick.

exempel Tjänster som omfattas

- uthyrning av exempelvis kanoter, cyklar, slalomskidor, festkläder och barnvagnar i maximalt ett år,
- rekonditionering av konsumentprodukter, exempelvis ommålning av möbler,
- reparation av konsumentprodukter, exempelvis lagning av cykeldäck, byte av trasiga skärmar på mobiltelefoner och lagning av kläder,
- uppgradering av konsumentprodukter, exempelvis att datorn behöver en större hårddisk eller en extra processor. (Då ingår endast arbetskostnaden),
- genomgång och service av konsumentprodukter,
- sortering, kategorisering, prissättning och försäljning av konsumentens begagnade konsumentprodukter,
- genomgång av begagnade konsumentprodukter för att säkerställa att de fungerar och är kompletta inför att de ska säljas vidare. Exempelvis kontroll av att elektronik fungerar,
- radera känslig information från IT-produkter inför att produkten ska säljas vidare,
- upphämtning av begagnade konsumentprodukter från hemmet för vidareförsäljning,
- leverans av konsumentprodukter till eller från hemmet efter reparation eller vid uthyrning.

15.3.5 Hur stor del av kostnaden berättigar till skattereduktion?

Utredningen har utrett två olika modeller för vilka delar av hybertjänsternas kostnader som ska ge rätt till skattereduktion. Utmaningen har varit att hitta en modell som styr mot syftet för regleringen, inte är alltför administrativt betungande för myndigheter och företag och samtidigt inte inbjuder till missbruk.

Modell 1: Faktiska arbetskostnader

Rätten till skattereduktion knyts till den del av priset som utgörs av faktiska arbetskostnader. Denna modell används av rot- och rutavdragen och är därför en konstruktion som är välkänd. I praktiken beräknas rätten till avdrag genom att kostnader för material, maskiner eller annan utrustning samt resor räknas av från konsumentens slutpris.

$$\text{Arbetskostnaden} = \text{Tjänstens pris} - \text{kostnader för material, resor, maskiner och annan utrustning m.m.}$$

Fördelen med konstruktionen är att den ger en tydlig styrning mot arbetskostnaden. Modellen är lämplig för arbetsintensiva tjänster som använder sig av rörligt pris kopplat till arbetsinsatsen, exempelvis renovering av ett kök som omfattas av rotavdrag. Till modellens nackdelar hör att den är svår att tillämpa i praktiken. Detta gäller särskilt för tjänster där priset ska täcka en rad olika kostnader och där fast pris tillämpas. Exempelvis skulle modellen vara svår att använda för uthyrning av konsumentprodukter där priset ska täcka investeringar i till exempel kanoter eller cyklar, lagring, arbetskostnader, service/genomgång, administration och så vidare. Det är svårt att veta hur stora arbetskostnaderna är för respektive tjänst. Detsamma gäller till stora delar reparationstjänster och kommissionstjänster för begagnade varor. Vidare kommer de genomsnittliga beloppen som utförarna begär hyberavdrag för, vara betydligt lägre än för rot- och rutavdragen, vilket gör det extra viktigt att systemet är lätt att administrera för företagen.

Sammantaget bedömer utredningen att denna modell inte är lämplig för hyberavdraget.

Arbetskostnader beräknade med hjälp av schablon

Den andra modellen går ut på att använda en schablon för att beräkna arbetskostnaderna. I korthet innebär det att arbetskostnaderna schablonmässigt antas stå för 70 procent av priset, oavsett hur det ser ut i verkligheten. De övriga 30 procenten antas då omfatta företagets vinst, kostnader för lokaler, inköp av insatsvaror och så vidare.

$$\text{Arbetskostnaden} = \text{Tjänstens pris} \times 0,7$$

Exempel: Ett företag hyr ut kanoter för 500 kronor per dygn. Inget material ingår. Enligt schablonen står inköp för kanoter och annat för 30 procent av uthyrarens kostnader. Skattereduktion medges därför med 175 kronor¹⁰. I praktiken innebär det att avdraget uppgår till 35 procent av priset. En schablon gör det lättare att göra rätt och svårare att göra fel. Däremot har modellen en mindre precis styrning mot arbetskostnaden.

Användningen av en schablon kan innebära ökad risk för framväxten av oseriösa tjänster där den egentliga arbetskostnaden är liten. Detta eftersom kravet på en tydlig koppling till faktiska arbetskostnader minskar. Ett system som bygger på schabloner kräver därför att Skatteverket får utökade möjligheter att kontrollera att utförarna verkligen bedriver den verksamhet som de anger att de gör.

Utredningen bedömer att modellen skattereduktion med hjälp av en schablon är att föredra. För att kompensera modellens svagheter har utredningen fokuserat på att ta fram förslag på hur Skatteverkets kontrollmöjligheter kan stärkas så att de kan säkerställa att utförare faktiskt bedriver den verksamhet som skattereduktion medges för. Se avsnitt 15.3.6, 15.3.7, 15.3.8. och 15.3.9.

Val av schablon för arbetskostnadernas andel av priset

Utredningen föreslår att arbetskostnadernas andel av priset sätts till 70 procent. Detta är ett relativt högt antagande och omfattar då även arbetskostnader i vid bemärkelse, till exempel underleverantörers arbetskostnader. Anledningen till en så hög nivå är att utredningen vill att det ska bli betydligt billigare att reparera och hyra saker samt köpa in kommissionstjänster vid begagnathandel. Eftersom skattereduktionen, för att efterlikna rut- och rotavdragen bara får göras på 50 procent av arbetskostnaden, blir den totala prissänkningen 35 procent¹¹ på slutpriset.

¹⁰ 500 kronor $\times (1 - 0,3) \times 0,5 = 175$ kronor.

¹¹ $1 \times 0,7 \times 0,5 = 0,35 = 35$ %.

En prissänkning på 35 procent bedöms vara tillräcklig för att få till stånd en beteendeförändring.

Maxbelopp

Skattereduktionen föreslås omfatta inköp av hybertjänster för högst 25 000 kronor per individ och beskattningsår. Detta överensstämmer med det nuvarande taket för rutavdrag.

Uthyrning av konsumentprodukter

Hyberavdraget syftar till ökad användning av konsumentprodukter. Till exempel genom att en och samma produkt hyrs ut till en rad olika personer i stället för att varje enskild person köper var sitt exemplar av den aktuella produkten. För att uthyrning av konsumentprodukter ska omfattas av hyberavdrag föreslår utredningen att uthyrningen inte får pågå längre än ett år. Syftet är att avdraget ska främja att flera konsumenter delar på användningen av en produkt, inte att enskilda konsumenter går över från att äga en produkt till att långtidshyra en produkt med 35 procents skatterabatt. Flera uthyrningar får inte staplas på varandra så att tiden överstiger ett år.

Endast uthyrning av konsumentprodukter som utföraren avser att hyra ut till flera personer är berättigade till hyberavdrag. Vid en kontroll kan Skatteverket begära in dokumentation för att säkerställa att så är fallet. Exempelvis ska utföraren kunna visa att det finns ett hyresavtal med varje kund där uthyrningstiden understiger ett år, att ägandet av produkten inte övergår till kunden och att produkten ska lämnas tillbaka.

Även hyresavtal där service ingår, så kallad leasing, är berättigad till hyberavdrag.

Reparationer av konsumentprodukter

Utredningen föreslår en relativt vid definition av begreppet reparation. Detta eftersom huvudsyftet är ökad användning och ökad återanvändning. Utredningens bedömning är att detta kan uppnås på flera sätt. Därför bör arbetskostnader för reparation, underhåll, servicegenomgång, rekonditionering¹² eller uppgradering av produkten omfattas av rätten till skattereduktion. Avdraget föreslås även omfatta skälig handledning och rådgivning om hur produkten ska och kan användas. Utredningen föreslår att materialkostnader för återställande av produkten till ursprungligt skick omfattas av rätten till skattereduktion, däremot inte materialkostnader för uppgradering av produkten till ett bättre skick än nyskick. Exempel: En kund lämnar in sin cykel för uppgradering. Cykeln förses med en elmotor vilket ökar cykelns användningsområde. Kostnaderna för att köpa in elmotorn omfattas inte av skattereduktionen och dras därför av från priset.

För att underlätta för konsumenterna och bidra till bättre fungerande reparationsmarknader föreslår vi att skattereduktionen även omfattar kostnader för hämtning och lämning av produkterna mellan hemmet och reparationsverkstaden. Detta för att utredningen bedömer att utvecklade reparationstjänster, som minimerar hushållens nedlagda tid för att få en produkt reparerad, är centralt för att få till stånd en beteendeförändring hos hushållen.

Begagnatförsäljning

Om hushållen säljer vidare konsumentprodukter de inte längre önskar använda, kan användningen av dessa produkter öka och behovet av inköp av nya produkter minska. Hyberavdraget syftar till att stimulera fler att sälja vidare sina begagnade varor. Endast privatpersoner som vill sälja vidare sina begagnade varor genom att köpa olika tjänster, se avsnitt 15.3.4, kan göra hyberavdrag.

Exempel 1: Ett företag hämtar upp begagnade varor utanför ett hushålls ytterdörr. De sorterar sedan varorna och säljer dem vidare. Företaget och hushållet delar lika på intäkterna. Det innebär att hus-

¹² Återställa till bra skick.

hållet har betalat 50 procent av intäkterna i så kallad kommission. Av detta belopp är 35 procent berättigat till hyberavdrag.

Exempel 2: Ett hushåll skänker en kasse med begagnade varor till en ideell organisation. Organisationen tar emot varorna gratis. I detta fall finns ingen tjänst som är berättigad till hyberavdrag.¹³

Detta innebär att hyberavdraget i första hand berör de aktörer på marknaden som erbjuder kommissionstjänster, genomför reparationer av de begagnade varorna eller erbjuder hämtning eller lämning av produkterna. Utredningen bedömer att det är denna typ av tjänster som behövs för att utveckla begagnathandeln i Sverige. Se kapitel 12.

Bara de tjänster som den som vill sälja begagnade varor betalar för, är berättigade till skattereduktion. Köp av begagnade varor är inte berättigat till hyberavdrag. Endast tjänster som bidrar till ökad användning eller återanvändning omfattas.

Annonseringskostnaden vid begagnatförsäljning ingår inte i avdraget, alltså vare sig kostnaden för en traditionell tidningsannons eller annonskostnaden på digitala plattformar som Blocket eller Tradera.

För begagnattjänster föreslår utredningen att hyberavdrag endast får göras för en kostnad av upp till 1 000 kronor per tjänst. Detta för att begränsa möjligheten för utförarna att ta ut en kommissionsavgift som egentligen täcker delar av priset för den begagnade varan.

15.3.6 Av vem och var får arbetet utföras?

Rot- och rutavdragen måste som huvudregel genomföras i eller i anslutning till skattebetalarens hem. Hyberavdraget är tänkt att även omfatta tjänster som genomförs utanför hemmet. Frågan är då om det behövs någon annan begränsning för att avdraget inte ska öppna för fusk samt bli svårt att kontrollera. Kontakter med Skatteverket har klargjort att det förekommer fusk när utförare lägger ut arbetet på underleverantörer. Det finns flera möjligheter att hantera detta problem.

¹³ Ideell begagnatförsäljning är dock befriad från moms. Se 7 kap. 3 § inkomstskattelagen.

Krav på en utförare

En möjlighet skulle vara att begränsa hyberavdraget till att bara omfatta arbetskostnader som utföraren har, inte eventuella underleverantörers arbetskostnader. Fördelen med detta förslag är att det skulle försvåra missbruk genom oseriösa underleverantörer. Nackdelen är att regeln skulle missgynna alla utförare som använder sig av underleverantörer, även de med seriösa underleverantörer. Då det i många fall är effektivt att anlita andra företag som exempelvis har en annan kompetens skulle det begränsa möjligheterna att utveckla olika affärsmodeller.

Krav på utföraren att tillhandahålla uppgifter från underleverantören

En annan möjlighet skulle vara att lägga ett större ansvar på utföraren att vid skattekontroll tillhandahålla uppgifter från sin underleverantör. Utföraren skulle ges det juridiska ansvaret för att alla uppgifter som denne lämnar till Skatteverket är riktiga samt ansvara för att begära in kompletterande uppgifter om Skatteverket väljer att granska utförarens uppgifter. Fördelen med denna lösning är att oseriösa underleverantörer skulle förebyggas, samtidigt som sunda affärsrelationer med underleverantörer fortfarande skulle omfattas av skattereduktionen.

Begränsningar till en viss lokal

Ytterligare en möjlighet som utredningen ser är att begränsa skattereduktionen till att bara omfatta kostnader för arbete som utförs i utförarens lokal, i skattebetalarens hem eller som uppstår vid en leverans av en konsumentprodukt mellan dessa två punkter. Fördelen med en sådan regel är att det skulle vara lättare för Skatteverket att kontrollera verksamheten genom besök på plats. Det centrala vid en kontrollinsats blir då inte vem som har genomfört hyberarbetet, utan att det har funnits praktiska förutsättningar för verksamheten. Nackdelen med denna regel är att underleverantörer som utför tjänster i sina egna lokaler undantas från skattereduktion. Det kan begränsa uppkomsten av cirkulära affärsmodeller.

Inga begränsningar

Ytterligare ett alternativ är att inte reglera av vem eller var utförandet av tjänsterna får ske för att vara berättigade till hyberavdrag. Utan begränsningar öppnar skattereduktionen för flest varianter på affärsmodeller. Detta är en fördel. Den måste dock ställas mot risken att utförare anlitar underleverantörer på ett sådant sätt att skattekontroll försvåras, vilket öppnar för fusk.

Sammantagen bedömning

Sammantaget bedömer utredningen att lösningen med ansvar på utföraren att vid skattekontroll tillhandahålla uppgifter från sin underleverantör är att föredra. Lösningen innebär en avvägning mellan möjligheter till kontroll och frihet för utföraren att utforma sin verksamhet på lämpligast sätt.

15.3.7 Utländska utförare

Utredningen föreslår i kapitel 15.3.9 att Skatteverket ges utökade möjligheter att utföra kontroller av leverantörer av hybertjänster, i jämförelse med rot- och rutavdragen. En fråga är hur dessa kontroller ska ske i fråga om företag etablerade i andra länder som levererar hybertjänster till svenska konsumenter.

En förutsättning för att beviljas hyberavdrag är att mottagaren av tjänsten betalar kommunal eller statlig inkomstskatt i Sverige. Det är dock troligen inte möjligt enligt EU-rätten att begränsa hyberavdraget till endast tjänster som utförs i Sverige.¹⁴ Skatteverkets kontroll av företag försvåras när dessa är etablerade i andra länder än Sverige eftersom skattekontrollen då inte längre utförs av Skatteverket utan av dess motsvarighet i det andra landet. Problem i kontroll av utländska leverantörer existerar redan i dag ifråga om rot- och rutavdragen och utredningen bedömer att svårigheterna riskerar att bli större med hyberavdraget, som enligt förslaget bygger på och förutsätter större kontrollmöjligheter för Skatteverket gentemot leverantörer.

¹⁴ Jämför proposition 2008/09:178, avseende rotavdraget.

Det finns därför skäl att noga överväga sätt att underlätta Skatteverkets kontroll när det gäller tjänsteleverantörer som är etablerade i andra länder än Sverige. Ett sätt kan vara att kräva att utländska leverantörer ska representeras av ett ombud i Sverige i kontakterna med Skatteverket. Ett annat sätt kan vara att utöka Skatteverkets samverkan med skattemyndigheter i andra länder.

I likhet med vad som gäller för rot- och ruttjänster i utlandet bör utländska företag som vill leverera hybertjänster till svenska konsumenter vara skyldiga att visa Skatteverket att de har giltigt skuldfrihetsintyg som motsvarar svensk F-skatt, det vill säga ett intyg som visar att företaget inte har några skatteskulder i hemlandet.

15.3.8 Möjlighet att kräva återbetalning av köparen

Felaktigt utbetalade rot- och rutavdrag kan i dag bara begäras tillbaka från utföraren. Mycket skulle vara vunnet om sådan återbetalning även kunde krävas av köparen. Det kan vara i fall där avsiktliga fel har gjorts av både köpare och utförare men där utföraren har försvunnit utomlands. Det kan även handla om seriösa utförare där köparen egentligen inte har rätt till skattereduktionen exempelvis för att denne har fått ett statligt bidrag eller försäkringsersättning för samma arbete. Denna möjlighet att återkalla återbetalning av köparen vore lämplig att införa både för hyberavdraget och rot- och rutavdraget.

Administrativa kostnader och möjligheter till kontroll

Eftersom hyberavdraget avser belopp som var för sig ofta är låga, exempelvis omklackningar av skor eller lagning av trasiga dragkedjor, är det viktigt att de administrativa kostnaderna per skattereduktion kan hållas nere. Det är även viktigt att hyberavdraget inte inbjuder till fusk och brottslig verksamhet. Utredningen har studerat tre möjliga modeller för hur skattereduktionen skulle kunna administreras.

6. Fakturamodellen
7. Deklarationsmodellen
8. Mobil-app med snabbjämkning

Fakturamodellen

Fakturamodellen är den modell som används för rot- och rutavdragen. Den innebär att det är utföraren av tjänsten som rapporterar in underlaget för skattereduktion till Skatteverket. Fakturamodellen innebär att kunden redan vid inköpstillfället får ett lägre pris för den utförda tjänsten, medan utföraren får ligga ute med pengarna i några dagar. Skatteverket betalar ut ett belopp motsvarande kundens skattereduktion inom i genomsnitt fem dagar. Fakturamodellen leder med andra ord till lägre priser direkt för kunden som dessutom slipper det administrativa arbetet. När fakturamodellen infördes i stället för den tidigare deklarationsmodellen, se nedan, ökade intresset för rot- och rutavdragen väsentligt.

Nackdelar med fakturamodellen är att det inte är samma part som ansvarar för att lämna in uppgifter till Skatteverket, som också ansvarar för att dessa uppgifter är riktiga i sin deklaration. Därför uppstår problem när utföraren av tjänsten och konsumenten/deklaranten har olika syn på vilka belopp som är de riktiga. En annan nackdel är att fakturamodellen innebär att skattereduktionen görs i förskott, oavsett om det senare finns någon skatt att räkna av skattereduktionen mot. Det gör det lättare att missbruka systemet för personer utan beskattningsbara inkomster.

Deklarationsmodellen

Deklarationsmodellen innebär att kunden får spara kvitton under året för att sedan dra av dem i sin deklaration. Fördelen med denna modell är att det är en och samma person som är ansvarig för att lämna in uppgifter till Skatteverket samt ansvara för att dessa uppgifter är riktiga. Nackdelen är att det kan ta upp emot två år innan skattebetalaren får ut sin skattereduktion. Erfarenheter från när denna modell tillämpades på rotavdraget visade att mycket färre

ansöker om avdrag om de själva ska göra det i deklarationen i efterhand än om fakturamodellen tillämpas. Detta beror på den långa fördröjning av utbetalningen, vilket minskar efterfrågan jämfört med en prisnedsättning på tjänsten redan i samband med köpet. Dessutom innebär deklarationsmodellen att konsumenten måste sätta sig in i gällande skatteregler och själv genomföra det administrativa arbetet, vilket är en tröskel för många personer.

Mobil-app med snabbjämkning

En tredje modell är att privatpersonen, det vill säga kunden, själv omedelbart kan redovisa sitt köp av en hybertjänst via en mobilapplikation samt e-legitimation till Skatteverket. Personen skulle då få sin skattereduktion utbetald inom en vecka, vilket är en tydlig förbättring jämfört med en skattereduktion 6–24 månader senare som är fallet med deklarationsmodellen. Nackdelen är att snabbjämkning kan locka till skattefusk då den erbjuder en möjlighet att få utbetalning till bankkontot inom någon vecka. Det blir även ett större antal personer som måste sätta sig in i vilka regler som gäller, vilket betydligt ökar risken för att det blir fel.

Ytterligare en nackdel är att denna modell bara ger möjlighet till avdrag för de konsumenter som innehar en smart mobil samt vill och kan hantera e-legitimation.

Sammanvägd bedömning

Sammantaget bedömer utredningen att fakturamodellen, som redan finns för rot- och rutavdragen, med några justeringar som beskrivs nedan, är att föredra. De främsta fördelarna är att administrationen förenklas av att färre personer behöver sätta sig in i reglerna och att större företag kan automatisera inrapporteringen av data. Kontrollmöjligheterna ökar också eftersom Skatteverket får en bild av hur mycket skattereduktion som tjänster utförda av enskilda företag har gett upphov till.

Skulle det gå att hitta en bra och kostnadseffektiv IT-lösning som upplevs som enkel av alla parter, vore den ett föredra framför fakturamodellen. Skatteverket skulle kunna få i uppgift att ta fram en sådan modell.

15.3.9 Åtgärder för att öka möjligheterna till kontroll

Rot- och rutavdragen sker i hemmet, vilket möjliggör Skatteverkets kontroll av att arbetet har blivit utfört, åtminstone för en stor andel av de berättigade tjänsterna. Eftersom hyberavdraget är tänkt att omfatta även tjänster som är förlagda utanför hemmet behövs andra kontrollmöjligheter. Därför föreslår utredningen att liknande kontrollmöjligheter som finns enligt skatteförfarandelagen, i relevanta delar ska få tillämpas på hyberavdraget. För hyberavdragets legitimitet är det viktigt att till exempel revision, återkallelse av F-skatt och skattetillägg kan användas vid kontroll. Det innebär att Skatteverket kan besöka enskilda företag och kontrollera att de skatteavdrag som har gjorts för deras tjänster överensstämmer med verkligheten.

Vidare föreslår utredningen att en utförare som lämnar felaktiga uppgifter till Skatteverket och/eller sina kunder, gällande deras rätt till skattereduktion, ska kunna drabbas av samma påföljder som reglerar andra skatter i skatteförfarandelagen¹⁵.

15.3.10 Minimerad administration

För att minimera den administration som krävs för att hyberavdraget ska fungera föreslår utredningen att Skatteverket anpassar sina system så att företagen kan redovisa sina data automatiskt till Skatteverket antingen direkt via bokföringssystemet eller genom en mobil-app. Det senare eftersom många av de mindre företagen saknar datorer. Vidare föreslår utredningen att det ska räcka med att lämna följande uppgifter till Skatteverket:

1. utförarens organisationsnummer,
2. köparens personnummer eller samordningsnummer,
3. debiterad ersättning för hyberarbete, vilken tjänst som har utförts, betalt belopp och år och dag som betalningen kommit utföraren tillhanda,
4. frivillig uppgift: Kundens mobiltelefonnummer.

¹⁵ Skatteförfarandelag (2011:1244).

I dag skickar Skatteverket ut ett brev med uppgifter om skattereduktion till dem som fått rot- eller rutavdrag vid varje köp av avdragsberättigad tjänst. Detta är viktigt för att skattebetalaren ska ha kontroll över att ingen utnyttjar dennes rätt till skatteavdrag samt för att kunna följa hur mycket skattereduktion som han eller hon har ackumulerat under året. Då hyberavdragen i genomsnitt avser lägre belopp föreslår utredningen att dessa brev ersätts med ett meddelande till "Mina meddelanden" samt ett mejl/sms som meddelar att personen har fått ett meddelande på "Mina meddelanden". Detta för att minska antalet pappersbrev. Utredningen föreslår dock att Skatteverket skickar ut brev i samband med det första hyberavdraget samt när beloppsgränserna passerar 5 000, 15 000 samt 25 000 kronor. Detta för att säkerställa att informationen når samtliga utan att de ska behöva logga in på "Mina meddelanden". Detta är särskilt viktigt för personer med låg datorvana eller dålig tillgång till datorer.

15.3.11 Sammanfattning av föreslagna kontroll- och förenklingsåtgärder

Utredningens bedömning är att det finns stora samhällsvinster med ett hyberavdrag givet att de administrativa kostnaderna hålls nere och att avdraget inte öppnar upp för fusk. Utredningen bedömer att de föreslagna åtgärderna är tillräckliga för att uppnå dessa syften. Här sammanfattas utredningens förslag för att uppnå dessa mål.

Underlättad kontroll:

- En allmän huvudregel är att endast tjänster som leder till ökad användning eller återanvändning av konsumentprodukter är berättigade till hyberavdrag.
- Konsistent utformning: Alla reparationer av konsumentvaror (ej byggnader) förs över till hyberavdraget medan exempelvis IT-tjänster i hemmet som ej är reparationer av IT, bör ligga kvar inom rutavdraget.

- Hyrtjänster får maximalt löpa under ett år och det ska finnas ett giltigt hyresavtal.
- Hyberavdrag för begagnattjänster får endast göras för en kostnad av upp till 1 000 kronor per tjänst.
- Utföraren föreslås få skyldighet att vid skattekontroll lämna uppgifter från eventuella underleverantörer.
- Återbetalning av felaktigt utbetalat hyberavdrag ska kunna krävas från köparen.
- Liknande kontrollmöjligheter och påföljder som finns enligt skatteförfarandelagen ska få tillämpas på hyberavdragets utförare, exempel revision, återkallelse av F-skatt och skattetillägg.

I övrigt föreslås att tillämpliga regler för rot- och rutavdragen tillämpas.

Förenklad administration:

- Skatteverket föreslås endast skicka ut pappersbrev i samband med det första hyberavdraget samt när beloppsgränserna passerar 5 000, 15 000 samt 25 000 kronor. I övriga fall föreslås att elektroniska meddelanden ska räcka.
- Utföraren föreslås rapportera in följande uppgifter vid ansökan om hyberavdrag: utförarens organisationsnummer, köparens personnummer, debiterad ersättning för hyberarbete, utförd tjänst, betalt belopp och datum ska behöva rapporteras in. Frivillig uppgift: Kundens mobiltelefonnummer.
- Företagen ska kunna redovisa sina data automatiskt till Skatteverket antingen direkt via bokföringssystemet eller genom en mobil-app.

15.4 Samspel med andra åtgärder och förändringar

För att förslaget om hyberavdrag ska få fullt genomslag ur sysselsättnings- och integrationsperspektiv finns det närliggande frågor som också har betydelse. Till exempel är den statliga valideringsdelegationens arbete viktigt för att förenkla för dem som har utländsk hantverkskompetens att få denna validerad eller för att ge rimliga förutsättningar för de företag som tar på sig uppdraget att validera sådan kompetens.

Ur ett resursperspektiv, vilket är denna utrednings huvudfråga, kommer ökad reparation, delning och begagnatförsäljning att få stor förändringskraft först när också design och industriproduktion anpassas till cirkulära affärsmodeller. Det innebär att produkter designas för till exempel längre livslängd, enklare reparation, moduler som kan bytas eller uppgraderas, material som kan identifieras, separeras och återanvändas och så vidare. Utredningen är medveten om att ett hyberavdrag ger en mer begränsad effekt på resursanvändningen på kort sikt.

Dock bedömer utredningen att avdragets införande inte bara stimulerar utbud, innovation och nyföretagande bland tjänsteleverantörer, utan också bidrar till mer uppmärksamhet och mer positiva attityder till cirkulär konsumtion bland konsumenter och medborgare. Därmed ökar inte bara tjänsteleverantörernas efterfrågan på till exempel varor med längre livslängd utan även konsumenternas efterfrågan på produkter som är mer genomtänkta ur ett cirkulärt perspektiv. Så kan utbud och efterfrågan, konsumentbeteende och värderingsförändringar förstärka varandra i omställningen mot cirkulär ekonomi.

Till detta kommer att förslaget åtminstone på kort och medellång sikt förbättrar matchningen på arbetsmarknaden och därmed bidrar till andra centrala samhällsmål som ökad sysselsättning och förbättrad integration.

15.5 Lagtekniskt genomförande

Enligt regeringens direktiv ska utredningen inte lämna författningsförslag inom skatteområdet, även om utredningen väljer att föreslå förändringar inom skatteområdet.

Utredningen har dock utrett förslaget så långt att det bedöms vara möjligt och lämpligt att genomföra, varför förslaget också redovisas i detalj i detta kapitel, inklusive konsekvensbeskrivning.

I enlighet med regeringens direktiv återstår dock arbetet med att omsätta förslaget i författningstext. Det arbetet torde till stor del kunna bygga på erfarenheterna från rut- och rotavdragens införande.

15.6 Konsekvenser av ett hyberavdrag

15.6.1 Förslagets syfte och berörda miljömål

Hyberavdraget, som beskrivs tidigare i detta kapitel, syftar till att förlänga konsumentprodukters livslängd och nyttjandegrad genom att stimulera till att fler hyr konsumentvaror i stället för att köpa nya samt reparerar sina konsumentvaror eller säljer dem vidare i stället för att slänga dem. Det övergripande syftet är ett mer effektivt resursutnyttjande och en mer cirkulär ekonomi. Det är i linje med utredningens direktiv om att utredaren vid behov ska föreslå nya kostnadseffektiva styrmedel för att främja återanvändning av produkter. Förslaget bidrar till att nå i stort sett alla miljö-kvalitetsmål men tydligast koppling har förslaget till följande miljömål:

- God bebyggd miljö
- Begränsad klimatpåverkan

Förslaget bidrar till FN:s tolfte Agenda 2030 mål: ”att främja hållbara konsumtions- och produktionsmönster” där delmål 12.5 är att ”Till 2030 väsentligt minska mängden avfall genom åtgärder för att förebygga, minska, återanvända och återvinna avfall.”

15.6.2 Nollalternativet

I nollalternativet förväntas två trender ta ut varandra. En trend är att delningsekonomin ökar i omfång, vilket delvis kan påverka marknaden för konsumentprodukter. Hittills har delning i första hand påverkat branscher som taxi- och hotellbranschen, men in-

tresset för att hyra eller dela dyrare fritidsutrustning eller hushållsmaskiner kan säkerligen komma att öka. Hushållens miljömedvetenhet kan leda till ett större intresse även för begagnade varor.

Samtidigt finns det mottrender. I takt med att hushållens inkomster ökar kan intresset för att köpa begagnade varor eller lämna in saker för reparation minska eftersom hushållen har råd att köpa nya produkter. Sammantaget bedömer utredningen att hushållens utgifter för hybertjänster ligger relativt konstant i nollalternativet.

15.6.3 Alternativa styrmedel

Alternativt styrmedel: Lägre momssats

EU:s mervärdesskattedirektiv reglerar vilka varor och tjänster som det är tillåtet att ha lägre momssats för än normalmomsen. Ett fåtal reparationstjänster får ha en sådan lägre momssats och dessa reparationstjänster har redan fått momssatsen sänkt från 25 till 12 procent i Sverige. Det saknas utrymme under EU:s momsdirektiv för ytterligare momssänkningar för reparationstjänster. Utredningen bedömer vidare att de genomförda momssänkningarna inte är tillräckliga för att få en tydligt styrande effekt mot en cirkulär ekonomi och har inte heller samma positiva sysselsättningseffekter. Sänka momssatser har därför inte bedömts vara en framkomlig väg och diskuteras därför inte vidare i detta betänkande.

Alternativt styrmedel: Sänkta arbetsgivaravgifter

Ett generellt styrmedel för lägre arbetskraftskostnader är sänkta arbetsgivaravgifter, vilket skulle göra det mindre kostsamt att till exempel reparera konsumentprodukter. Regeringen lade 2007 fram propositionen "Sänkta socialavgifter för vissa delar av tjänstesektorn" (prop. 2007/08:29) som den sedan drog tillbaka. Syftet med sänkningen av de sociala avgifterna var i detta fall inte en mer cirkulär ekonomi utan att öka sysselsättningen och minska svartarbetet i vissa tjänstesektorer. Innan förslaget kunde beslutas av riksdagen och träda i kraft var det nödvändigt att EU-kommiss-

ionen godkände åtgärden utifrån EU-fördragets regler om statsstöd. I avvaktan på kommissionens beslut bordlades propositionen.

EU-kommissionen godkände den av Sverige anmälda åtgärden den 11 december 2007. För att godkänna åtgärden ställde dock EU-kommissionen som villkor att nedsättningen av socialavgifterna, för de delar av tjänstesektorn som omfattades, bara skulle omfatta små och medelstora företag.

För att förslaget i propositionen skulle kunna beslutas och träda i kraft krävdes därför att förslaget kompletterades. Den 1 februari 2008 remitterade Finansdepartementet promemorian Kompletteringar till förslaget om sänkta socialavgifter för vissa delar av tjänstesektorn (dnr Fi2008/873).

Flera tunga remissinstanser ansåg att begränsningen till små och medelstora företag allvarligt försämrade det ursprungliga förslaget. Förslaget riskerade att ge betydande konkurrenssnedvridningar, ge sämre sysselsättningseffekter och ökat regelkrångel med en kraftigt ökad administrativ börda för företagen och Skatteverket som följd. Den dåvarande regeringen drog därför tillbaka sin proposition.

Riktade nedsättningar av de sociala avgifterna för företag som utför hybertjänster skulle med stor sannolikhet drabbas av samma problem. Dessutom skulle sänkta sociala avgifter för hybertjänster drabbas av komplikationen att ett och samma företag skulle behöva betala olika höga sociala avgifter för sina anställda beroende på om de sålde eller lagade cyklar, hyrde ut kanoter eller hyrde ut campingstugor och så vidare. Detta skulle leda till mycket stora gränsdragningsproblem och dessutom stora administrativa kostnader för både företag och myndigheter.

Sammantaget bedömer därför utredningen att sänkta sociala avgifter för hybertjänster inte är ett framkomligt alternativ.

Alternativt styrmedel: Lönesubventioner till hybertjänster

Utredningen har övervägt lönesubventioner till personer i behov av extra stöd på arbetsmarknaden som får anställning på ett företag som erbjuder hybertjänster. Utredningen har dock sett följande problem med detta förslag:

1. Det finns i dag goda möjligheter för företag som erbjuder hybertjänster att anställa en person med hjälp av anställningsstöd. Det finns redan ett flertal olika stödformer att välja på. Diskussionen under senare år har snarare gällt att det finns så många olika stödformer att det i sig innebär ett hinder för företagen, eftersom de inte orkar sätta sig in i alla varianter. Utredningen bedömer därför inte att ytterligare en stödvariant är något som arbetsmarknaden behöver eller branschen efterfrågar.
2. En annan uppenbar begränsning är att en sådan subvention skulle begränsas till anställningar av personer med särskilda behov. De företag som utför hybertjänster behöver, som alla andra företag, i många fall anställa personer med en viss kompetensprofil.

Utredningen har därför inte gått vidare med att utreda ett riktat anställningsstöd till hybertjänster.

Alternativt styrmedel: Direktsubventioner av hyberföretag

Ett annat alternativ skulle kunna vara direktstöd eller subventioner till företag som erbjuder hybertjänster, särskilt i uppstartsskedet. Ett sådant stöd skulle kunna ha olika utformning, men ingen utformning skulle lösa det grundläggande problemet att efterfrågan på hybertjänster hos konsumenterna i dag är låg och arbetskraftskostnaderna för sådana tjänster hög. Även om ett företag fick stöd för att bygga upp en verksamhet, är det inte säkert att kunderna skulle vara intresserade av att köpa tjänsterna om stödet inte varaktigt kunde leda till sänkta priser. Ett sådant stöd skulle vara svårt att utforma på ett sätt som inte kom i strid med EU:s statsstödsregler. Utredningen har därför valt att inte gå vidare med ett sådant förslag.

Statens innovations- och företagsstöd kan dock inom befintliga regelverk, organisationer och praxis stödja utvecklingen av nya digitala plattformar för hybertjänster, vilket i sin tur ytterligare bidrar till utbud och tillväxt av hybertjänster. Sådana plattformar är till sin natur mycket resurseffektiva och med låga arbetskraftskost-

nader när de väl utvecklats, varför utredningen inte sett någon anledning att föreslå ytterligare stöd till sådana plattformar.

Alternativt styrmedel: Informationsinsatser

Ett styrmedel skulle vara att bara satsa på informationsinsatser riktade till konsumenterna i Sverige som tar upp miljönyttan av reparationer, begagnat handel och att hyra istället för att köpa.

Generellt visar forskning att det är svårt att ändra konsumentbeteende i någon större utsträckning enbart med information¹⁶, särskilt när det som i fallet med hybertjänster finns betydande hinder för denna förändring. Se kapitel 12. Information stärker däremot effekten av andra styrmedel och en kombination av information och ekonomiska eller juridiska styrmedel kan därför ge en relativt stark effekt. Utredningens förslag på informationsinsatser beskrivs i kapitel 16 och 19.

Alternativ utformning – ett lägre maxbelopp

Det finns flera sätt att utforma ett hyberavdrag. Utredningen diskuterar därför effekten av ett lägre takbelopp, 10 000 kronor per år och person, än förslagets takbelopp på 25 000 kronor. Utredningen diskuterar även flera olika tänkbara utformningar av hyberavdraget i andra avseenden, tidigare i detta kapitel. Se avsnitt 15.3.5, 15.3.6, 15.3.7. och 15.3.8.

Sammantagen bedömning

Sammantaget bedömer utredningen att konsekvenserna av de presenterade alternativa styrmedlen inte behöver utredas närmare av de skäl som har redovisats ovan.

¹⁶ Förbättra nordiskt beslutsfattande genom att skingra myter om hållbar konsumtion. Norden 2013:552.

15.6.4 Berörda aktörer

Flera aktörer berörs av förslaget. Företag inom branscherna uthyrning, begagnathandel och reparation påverkas genom att deras omsättning ökar. De får också högre administrativa kostnader. Även ideella organisationer inom begagnathandel påverkas. Även de företag som säljer nya produkter påverkas, om än mer marginellt. Se kapitel 15.6.5.

Staten påverkas av ett hyberavdrag, dels genom minskade skatteintäkter, dels genom att fler personer blir sysselsatta vilket i sin tur ökar skatteintäkterna och minskar transfereringarna. Se kapitel 15.4.7. Staten får även lättare att uppnå sina miljömål. Se kapitel 15.4.8. Skatteverket får ökade administrativa kostnader.

Dessutom påverkas hushållen. De får lägre kostnader för att köpa hybertjänster. De får även avlastning i vardagen genom att nya tjänstekategorier växer fram som exempelvis hämtning av begagnade varor för försäljning och upphämtning och leverans av varor som ska repareras eller hyras. Se kapitel 15.4.10.

Berörda företag

Utredningen har studerat vilka företag som berörs med hjälp av SCB:s företagsregister. De företag som kan beröras av förslagen finns i olika branscher. Det som utmärker företagen som arbetar med uthyrning, reparationer och begagnathandel är att de i regel är relativt små. Det finns cirka 8 000 företag som har under 10 anställda, ofta är ingen eller en person anställd. Det finns drygt 150 företag som har mellan 10 och 49 anställda medan 20 företag har mellan 50 och 199 anställda och endast tre företag har över 200 anställda. Det innebär att förslaget till stor del gynnar små företag vilket är i linje med flera näringspolitiska mål.

En del av företagen i de olika branscherna nedan berörs inte av hyberavdraget, exempelvis ett konsumenttvätteri som inte utför några reparationer. Andra företag som inte finns med i tabellen berörs, exempelvis ett reseföretag med kanotuthyrning.

Tabell 15.1 Antal företag i olika storleksklasser med begagnathandel, uthyrning eller reparation av konsumentvaror som huvudverksamhet SCB:s företagsregister, år 2015

	Antal anställda			
	<10	<50	<200	>200
Antikvitetsaffärer och antikvariat	1 059	2	0	0
Begagnathandel m.m.	775	40	3	1
Auktioner i butik	59	7	3	0
Auktioner på internet	163	8	1	0
Auktioner ej i butik eller på internet	52	0	1	0
Uthyrare av fritids- och sportutrustning	454	7	1	0
Uthyrare av videokassetter och dvd-skivor	130	8	0	0
Uthyrare av andra hushållsartiklar och varor för personligt bruk	563	20	1	0
Reparationsverkstäder för datorer och kringutrustning	469	6	4	1
Reparationsverkstäder för kommunikationsutrustning	236	8	2	1
Reparationsverkstäder för hemelektronik	469	0	1	0
Reparationsverkstäder för hushållsapparater samt utrustning för hem och trädgård	528	20	1	0
Skomakerier m.m.	471	1	0	0
Möbeltafetserare m.m.	1 130	3	0	0
Reparationsverkstäder för ur och guldsmedsvaror	180	0	0	0
Reparationsverkstäder för cyklar, kläder, sportartiklar, böcker m.m.	812	5	0	0
Konsumenttvätterier	405	21	1	0
Summa:	7 955	156	19	3

De berörda företagens och hybertjänsternas omsättning

De berörda företagen har en sammanlagd omsättning på 10 miljarder kronor per år, se tabell 15.2. nedan. Då inryms även tjänster och varor som företagen säljer till andra företag samt varor och tjänster som inte omfattas av hyberavdraget. Vi känner inte till hur stor andel av försäljningen som det rör sig om. I en del branscher kan det vara en mycket hög andel medan den är betydligt mindre i andra. Utredningen har studerat de tre största företagen per bransch för 17 berörda branscher och gått in på deras hemsidor för att se hur de presenterar sin verksamhet. Denna genomgång visar att företagen inom begagnathandel huvudsakligen verkar vända sig till privatpersoner. Däremot härrör en del av omsättningen från

direktförsäljning av begagnade varor direkt till kunder, till exempel via ideella organisationer. Denna försäljning omfattas inte av hyberavdraget. En del av omsättningen kommer från annonseringskostnader som inte heller är avdragsgilla. Men stora delar av branschen verkar få inkomster via kommissionsavgifter vilka är avdragsgilla. Sammantaget bedömer utredningen att 50 procent av begagnathandelsföretagens omsättning omfattas av hyberavdraget.

När det gäller hyrföretagen, visar utredningens genomgång att de är en blandad grupp företag. En stor grupp företag verkar i huvudsak erbjuda tjänster riktade till företag medan andra i dagsläget i huvudsak verkar sälja produkter snarare än hyra ut dem. Företag inriktade mot uthyrning till privatpersoner förekommer dock också. Utredningen antar därför att endast 30 procent av företagens redovisade omsättning omfattas av hyberavdraget.

När det gäller reparationsföretagen framkommer en blandad bild. En del företag verkar i huvudsak inriktade på företagsmarknaden exempelvis när det gäller reparationer av IT-utrustning och storkök medan reparatörer av fritidsutrustning, värmepumpar, skor, möbler och klockor verkar ha en tydligare inriktning mot privatmarknaden. En del reparationsföretag verkar ha en omfattande försäljning av nyinköpta produkter. Sammantaget bedömer utredningen att 30 procent av reparationsföretagens omsättning är berättigad till hyberavdrag.

Begagnathandel, uthyrning och reparationer förekommer även i företag med en annan huvudverksamhet och branschkod än de undersökta. De företag som har angett de aktuella branschkoderna som nummer två återfinns i mängder av olika branscher. Exempelvis företag som utöver sin försäljning av konsumentprodukter även säljer begagnade varor eller erbjuder reparations- eller hyrtjänster. Utredningen vet att detta är vanligt förekommande men vet inte hur stor denna omsättning är, men har valt att räkna upp omsättningen med en faktor 1,2 för att fånga in denna omsättning.

Tabell 15.2 Beräkning av hushållens utgifter för hyr- kommissions- och reparationstjänster utifrån data från SCB:s företagsregister, 2015

	2015 Försäljning i företag med hybertjänster som huvudverksamhet totalt, mkr	Uppskattad andel som säljs till hushållen	Uppräkning för antagen försäljning i företag med hybertjänster som biverksamhet	Totalt uppskattad omsättning som omfattas av hyberavdraget ¹⁷
Begagnathandel	1 800	50 %	1,2	1 000
Uthyrning	2 200	30 %	1,2	800
Reparation	6 300	30 %	1,2	2 300
				4 100

Ovanstående omsättning överensstämmer väl med utredningens beräkning av hushållens kostnader för reparationer som utredningen har gjort med hjälp av COICOP-data¹⁸ för hushållens inköp av några utvalda produkter och tjänster. Se tabell 15.3. Uppgifterna för COICOP har räknats om efter utredningens behov, se noter till tabellen. Utifrån utredningens beräkningar och korrigerande antaganden hamnar hushållens utgifter för reparationer på omkring 2,4 miljarder kronor årligen. Det vill säga väldigt nära de 2,3 miljarder kronor som beräkningen utifrån data från SCB:s företagsregister gav.

¹⁷ Inklusive uppräkning med 1,2 för försäljning av hybertjänster i företag med andra bransch-koder.

¹⁸ COICOP = Classification of Individual Consumption According to Purpose.

Tabell 15.3 Beräkning av hushållens utgifter för reparation av konsumentvaror¹⁹ med hjälp av data från, COICOP år 2014. Miljoner kronor

	2014, mkr
Lagning, av kläder	200 ²⁰
Reparation av skor	50 ²¹
Möbelreparationer	200
Reparation av hushållsapparater	50
Reparation av TV-, radio-, foto- och IT-utrustning	250
Reparation och underhåll av större fritidsvaror	1 650 ²²
Summa	2 400

15.6.5 Konsekvenser för företagen och sysselsättningen

Ökad omsättning och fler anställda

Eftersom många personer vill kunna använda sig av det nya hyberavdraget väntas omsättningen för hybertjänster öka. Detta antas påverka hybertjänsternas omsättning och antal anställda som arbetar med hybertjänster enligt tabell 15.4 nedan.

Tabell 15.4 Omsättning av hybertjänster och antalet sysselsatta med hybertjänster före och fem år efter införande av ett hyberavdrag

Omsättning hybertjänster före införande	Omsättning av hybertjänster efter införande	Antal sysselsatta före införande	Antal sysselsatta efter införande
4 100	10 300	6 500	16 300

Antagande och beräkningar

Beräkningarna har gjorts i flera led. Först har omsättningen för företag som i dag arbetar med hybertjänster beräknats genom uppgifter från Företagsregistret. Resultatet blev drygt 4 miljarder

¹⁹ Se utredningens definition av konsumentvaror tidigare i avsnitt 15.3.3.

²⁰ Summan kommer från en post som även omfattar hyra och lagning av kläder. 25 procent av försäljningen antas gå till lagning.

²¹ Summan kommer från en post som även omfattar uthyrning av skor. Hälften av värdet antas gå till reparationer.

²² Summan kommer från en post som bland annat omfattar reparationer av fritidsbåtar. Endast hälften av summan har räknats med.

kronor per år. Se tabell 15.2. Sedan har utredningen uppskattat hur utbudet av dessa tjänster ökar efter att hyberavdraget har införts. Antagandet bygger på flera källor. Utgångspunkten är en utvärdering av 2 424 rut-nischade företag som Skatteverket gjorde 2011.²³ Den visar att dessa företag ökade sina lönekostnader med faktor 2,7²⁴ i och med rutavdragets införande samtidigt som antalet kontrolluppgifter ökade från 9 000 till nästan 30 000, det vill säga med faktor 3,3. Studien omfattar dock inte nedlagda företag som skulle dra upp resultaten för startåret vilket gör att värdena är något överskattade, men det är svårt att veta med hur mycket.

Hyberavdraget är intressant för bredare grupper än rutavdraget, eftersom rutavdraget i högre utsträckning har använts av grupper med medelhöga eller högre inkomster. Dessutom upplever sig troligen den som använder sig av hyberavdraget bidra till ökad resurseffektivitet och bättre miljö, något som en stor andel av befolkningen är intresserad av att göra. Detta talar för att hyberavdraget kommer att bli efterfrågat. Rut-avdraget verkade, under de första åren snarast mot och inte med dominerande värderingar och skapade en starkt polariserad politisk debatt.

Sammantaget bedömer utredningen att hyberavdraget ökar hushållens inköp av hybertjänster med 150 procent, det vill säga med en faktor 2,5 på fem år. Osäkerheten om intresset för hyberavdraget är dock naturligtvis stor.

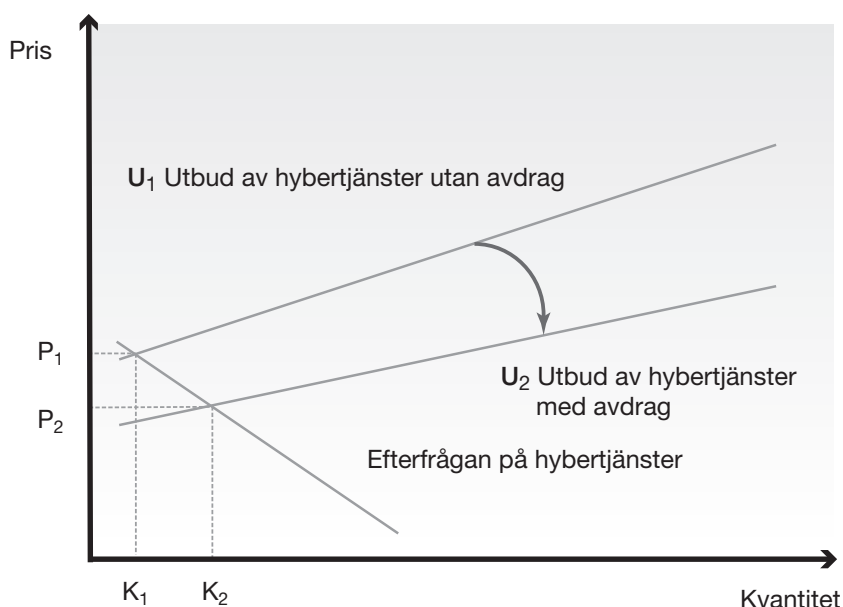
Nästa steg har varit att beräkna hur många heltidsarbeten som hushållens ökade inköp resulterar i. Här har vi antagit att varje heltidstjänst motsvarar en omsättning på 628 000 kronor per år. Siffran har tagits fram genom att kostnaden för en årsanställd inom städbranschen²⁵ har räknats upp med faktorn 1,1. Detta eftersom utredningen bedömer att de aktuella tjänsterna hamnar i ett något högre genomsnittligt löneläge än i städsektorn.

²³ Om RUT och ROT och VITT och SVART, Rapport 2011:1, Skatteverket, Solna 2011. Sidan 51 och 52.

²⁴ 1,6 mdr/0,6 mdr kronor = 2,67. Egen beräkning. I rapporten står i stället "nästan tredubbling".

²⁵ Fakta och utveckling för städ- och servicebranschen 2016. Städföretagen, Almega. Branschrapport, 2016.

Figur 15.1 Principskiss över hur lägre priser på hybertjänster ökar konsumenternas efterfrågan



När skattereduktionen införs sänks hyberföretagens kostnader och de kan sänka priset från P_1 till P_2 . Då ökar hushållens efterfrågan på hybertjänster från en låg nivå (K_1) till en högre nivå (K_2).

Företagens administrativa kostnader

Det löpande arbetet med att administrera hyberavdraget innebär administrativa kostnader för företagen. Exempelvis tar det tid att upprätta information, lagra samt överföra den till Skatteverket. Eftersom det rör sig om många transaktioner blir kostnaderna relativt omfattande. Om hyberavdraget omfattar tjänster som omsätter cirka 10 miljarder kronor per år, se tabell 15.4, och dessa tjänster i genomsnitt kostar 500 kronor per inköpstillfälle, innebär det att företagen ska administrera 20 miljoner hyberavdrag per år. Antag att varje ansökan tar i genomsnitt en minut att administrera. Då behöver företagen lägga ner 330 000 timmar per år på detta vilket innebär en kostnad på 130 miljoner kronor per år.²⁶ Kostnaden minskar över tiden när rutinerna blir mer automatiserade.

²⁶ Givet att en timme består av 60 minuter och en timkostnad på 400 kronor per timme.

Företagens övriga kostnader

Företagen kommer även att ha en del uppstartskostnader. Antag att 10 000 företag²⁷ väljer att använda sig av hyberavdraget och att dessa lägger ner 20 timmar i genomsnitt på att komma igång. Denna tid kan handla om att företaget behöver läsa in sig på de nya reglerna, upprätta nya rutiner och utbilda personal. Givet en timkostnad på 400 kronor per timme blir den administrativa kostnaden för företagen att komma igång totalt 80 miljoner kronor.

Effekter för detaljhandeln

När hushållens utlägg för hybertjänster ökar, minskar deras utlägg för andra varor. Exakt vilka effekter detta får på hushållens övriga konsumtion är svårt att säga. Utredningen antar att hushållen minskar sin konsumtion av nytillverkade konsumentprodukter med samma belopp som de ökar sin konsumtion av hybertjänster. Detta förenklade antagande görs eftersom hyra av konsumentprodukter eller reparation av desamma fyller samma funktion som inköp av nya konsumentprodukter. Vi tror inte att man i regel både hyr slalomskidor och köper egna eller att man både lagar sina vandrarkängor och köper ytterligare ett par. Ett liknande resonemang kan föras för begagnade produkter. Detaljhandeln förväntas därmed minska sin försäljning med 2,6 miljarder kronor per år. Se beräkningen i tabell 15.5. Eftersom omsättningen i handeln är cirka 2,5 miljoner kronor per anställd²⁸ antas detta leda till att cirka 1 000 arbetstillfällen försvinner från detaljhandeln²⁹.

²⁷ Cirka 8 000 företag anger hybertjänster som sin huvudverksamhet. Till detta antas tillkomma 2 000 företag som har hybertjänster som biverksamhet.

²⁸ <http://www.hui.se/nyheter/detaljhandeln-i-sverige-omsatter-610-miljarder-kronor>.

²⁹ 2 600 000 000 kr/2 500 000 kr/arbetsställe=1 025 arbetstillfällen.

Tabell 15.5 Beräkning av hushållens minskade inköp av nytillverkade konsumentprodukter, miljoner kronor per år

	Miljoner kronor/år	Miljoner kronor/år
Hushållens inköp av hybertjänster före införande	4 100	
Hushållens inköp av hybertjänster efter införande		10 300
Varav skattereduktion		3 600
Varav hushållens utgifter		6 700
Ökning av hushållens utgifter för hybertjänster		2 600
Minskning av hushållens inköp av nytillverkade konsumentprodukter		- 2 600

Hänsyn till små företag

Det är av stor vikt att uppgifter som ska till Skatteverket ska kunna rapporteras in på flera olika sätt beroende på företagens datormognad. Inrapporteringssystemen måste särskilt anpassas till små företag. Detta är extra viktigt eftersom de flesta företag i branschen är småföretag. Många småverkstäder saknar dator. Utredningen föreslår därför att uppgifterna ska gå att rapportera in via en mobilapp.

Övriga effekter för företag

Förslaget innebär att fler företag oftare hamnar i situationer där de anställda måste bedöma om en elektrisk produkt kan repareras trots att den är CE-märkt³⁰. Detta kan innebära att kompetensen kan behöva höjas hos de anställda.

³⁰ Alla CE-märkta produkter måste ha en EU-försäkran om överensstämmelse innan de börjar säljas på marknaden. EU-försäkran är ett dokument som tillverkaren ska fylla i. Genom att skriva EU-försäkran intygar tillverkaren att produkten uppfyller de krav som ställs i relevanta EU-direktiv.

15.6.6 Konsekvenser för statsbudgeten

Hyberavdragets bruttoeffekt på statsfinanserna, det vill säga åtgärdens direkta effekt på finanserna innan några marknadsjusteringar hunnit ske, är minus 1,4 miljarder kronor.³¹ Hyberavdraget antas på fem års sikt leda till en kraftig volymökning av hybertjänster, se tabell 15.4.

Den direkta effekten kompenseras dock till stor del av förslagets indirekta effekter. Dessa är svåra att beräkna men de två viktigaste antas vara:

- Arbetslösa går till sysselsättning
- Konsumtionen av varor går ned till förmån för inköp av tjänster

Avdraget innebär att arbetslösheten minskar genom att en del av de nya tjänsterna går till personer som tidigare stått utanför den reguljära arbetsmarknaden. Arbetslösheten kommer därigenom att sjunka långsiktigt. Detta ökar skatteintäkterna genom att inbetalningar av sociala avgifter ökar. Även kostnader för transfereringar kommer att minska eftersom en del nyanställda tidigare fått exempelvis arbetslöshetsersättning, sjukpenning eller ekonomiskt bistånd.

Det som påverkar hur stor denna effekt är beror på i vilken utsträckning personer som står utanför arbetsmarknaden får de nya hybertjänsterna. Det är naturligtvis svårt att veta på förhand. Kvalifikationskraven för de olika hybertjänsterna varierar. En del av tjänsterna har låga formella kvalifikationskrav, exempelvis hämtning och lämning av begagnade, hyrda eller reparerade produkter, men även en del enklare reparationer, sortering av begagnade produkter eller enklare uthyrning har relativt låga formella kvalifikationskrav. Andra arbetsuppgifter som exempelvis reparationer av hushållselektronik, omklädnad av möbler, eller utveckling av digitala plattformar innebär högre kvalifikationskrav. Sammantaget bedömer utredningen att en relativt stor andel av de nya tjänsterna kommer att tillsättas av personer som i dag står utanför arbetsmarknaden, vilket bidrar till att höja hyberavdragets självfinansieringsgrad.

³¹ 4,1 miljarder * 0,35 = 1,4 miljarder. Se tabell 15.5.

Om hyberavdraget som avsett leder till att marknaden för dessa tjänster växer så minskar hushållen annan konsumtion, vilket ger visst skattebortfall. Dock innebär hyberavdraget en förskjutning från inköp av produkter, som ofta är importerade, till, i regel, inhemskt utförda tjänster. Sammantaget är skatteeffekten av denna förskjutning svårbedömd.

När det gäller det närliggande rutavdraget har Konjunkturinstitutet³² bedömt att det har en självfinansieringsgrad på minst 100 procent. Utredningen bedömer att hyberavdraget å ena sidan i genomsnitt innebär tjänster med högre kvalifikationskrav än rut-tjänsterna men å andra sidan leder till en tydligare undanträngning av konsumtion av importerade produkter än andra skattesänkningar. Utredningen bedömer att hyberavdraget i viss mån kan göra att svarta tjänster blir vita, men inte i samma utsträckning som rutavdraget. Hyberavdraget väntas även innebära att tjänster som hushållen tidigare utförde själva, eller lät bli att utföra, professionaliseras. Sammantaget bedömer utredningen att hyberavdragets självfinansieringsgrad ligger någonstans mellan 50 och 100 procent. Det skulle innebära att hyberavdragets nettoeffekt på statsfinanserna på lång sikt ligger någonstans i spannet 0 till 1,8 miljarder kronor³³.

Andra indirekta effekter för samhällsekonomi och de offentliga finanserna, som sociala vinster av minskad arbetslöshet eller lägre miljökostnader genom mindre avfall och ökad resurseffektivitet, som ju är huvudsyftet med förslaget, ingår inte i denna beräkning.

Alternativ utformning – lägre maxbelopp

Antalet köpare av rut-tjänster var år 2016 730 000 personer medan antalet som köpte rot-tjänster uppgick till 1 000 000³⁴ personer. Antag att antalet som nyttjar hyberavdraget, som kommer beröra lägre belopp och ett stort antal tjänster de flesta stöter på i vardagen, skulle uppgå till fler, hela 2 miljoner personer. I så fall skulle det genomsnittliga hyberavdraget per person uppgå till 2 500 kro-

³² <https://www.svd.se/ki-rutavdrag-gratis-for-staten>. Besökt 3 mars 2017.

³³ 1,4 miljarder kronor * 2,5 * 0,5 = 1,75 miljarder kronor. Där 2,5 är uppskattad ökad försäljning av hybertjänster, se avsnitt 16.6.5.

³⁴ <https://www.skatteverket.se/omoss/press/pressmeddelanden/riks/2017/2017/15miljarderkronorbetaladesutforrotochrutavdrag2016.5.5c1163881590be297b55c8f.html>

nor. Få personer berörs därför av det maximala taket på 25 000 kronor per år.

Ligger taket på 10 000 kronor per person och år, berörs fler personer av ett tak. Antag att cirka 10 procent³⁵ når upp till taket på 10 000 kronor per år och att dessa i genomsnitt hade önskat göra dubbelt så stora hyberavdrag än vad taket medger. Det skulle innebära att skattebortfallet sjönk med 5 procent³⁶, en skillnad som ligger inom felräkningsmarginalen.

Konsekvenser för Skatteverket

Ett hyberavdrag skulle innebära högre administrativa kostnader för Skatteverket. I dag arbetar ungefär 200 handläggare med att kontrollera rot- och rutavdragen. Utredningens bedömning är att ytterligare 40 handläggare skulle behövas för att kontrollera hyberavdraget. Bedömningen bygger på att rot- och rutavdragen innebär drygt sex gånger så stora utbetalningar som hyberavdraget förväntas göra.³⁷ Det skulle innebära en kostnad på cirka 40 miljoner kronor per år. Initialt behöver Skatteverket utveckla ett nytt IT-system för att hantera hyberavdraget. Då konstruktionen är snarlik den som gäller för rot- och rutavdragen bedöms utvecklingskostnaden uppgå till 6 miljoner kronor.

Förslag på finansiering

Utredningen har tre förslag på finansiering av förslaget:

- Staten omfördelar pengar från arbetsmarknadsområdet för att finansiera hyberavdraget. Logiken bakom detta är att en av de största positiva effekterna av förslaget är att det leder till nya ordinarie arbetstillfällen i privat sektor.
- Staten begränsar sådana befintliga skattesubventioner som i dag motverkar resurseffektivitet och cirkulär ekonomi, till exempel den förmånliga beskattningen av förmånsbilar. Att genomföra

³⁵ Rimligt antagande om beloppen fördelar sig enligt en normalfördelningskurva.

³⁶ $0,1 \times 0,5 = 0,05 = 5\%$.

³⁷ <https://www.skatteverket.se/omoss/press/pressmeddelanden/riks/2016/2016/nyarekordforrotochrut.5.3810a01c150939e893f21285.html> Besökt: 7 mars 2017.

förslaget på detta område från Utredningen om fossilfri fordonstrafik skulle ge upp till 2,6 miljarder i ökade skatteintäkter.³⁸

- Staten inför begränsningar i rotavdraget som främjar ett mer resurseffektivt underhåll av våra fastigheter. Förslaget skulle även kunna motverka överhettning i byggsektorn i ett läge av kraftig bostadsbrist och ökad nybyggnation i Sverige. Hur sådana begränsningar skulle se ut i praktiken behöver utredas.

Ett mer principiellt resonemang om fördelar och nackdelar med olika skattebaser och lösningar presenteras i kapitel 10.

15.6.7 Konsekvenser för miljön

Utredningen har uppskattat miljöeffekterna genom att beräkna effekterna på koldioxidutsläppen. Detta i brist på totaldata om hur materialflödena ser ut för konsumentprodukter i Sverige. Uppgifter om hur stora klimatutsläpp som uppstår per omsatt miljon kronor för olika verksamheter har beräknats av SCB^{39, 40}. Uppgifterna tar hänsyn till utsläpp i hela varans eller tjänstens livscykel och både effekterna i Sverige och utomlands är inräknade.

Hyberavdraget ger tydliga minskningar av klimatutsläppen. I första steget ökar klimatutsläppen med 81 000 ton koldioxidekvivalenter per år genom att hybertjänsterna genererar vissa utsläpp. Detta leder till att andra inköp trängs undan, både på hushållsnivå och på statlig nivå. Hushållens inköp av konsumentvaror förväntas leda till minskade klimatutsläpp motsvarande 88 000 ton koldioxidekvivalenter per år medan staten förväntas minska sina klimatutsläpp med 74 000 koldioxidekvivalenter per år. Sammanlagt förväntas hyberavdraget leda till minskade klimatutsläpp motsvarande 81 000 ton koldioxidekvivalenter per år. Huvuddelen av dessa utsläppsminskningar sker i andra länder eftersom tillverkningen av konsumentprodukter till stora delar ligger utanför

³⁸ SOU 2013:84, Fossilfrihet på väg, s. 859.

³⁹ Beräkningar av ton CO₂ekvivalenter år 2014 per 107 COICOP, SCB 2016. Personlig kontakt med Anders Wadeskog, SCB, 14 november 2016.

⁴⁰ Personlig kontakt med Anders Wadeskog, SCB, 16 november 2016.

Sverige. Cirka 4 000 ton av minskningen förväntas ske i Sverige. Se tabell 15.7.

Tabell 15.6 Hyberavdragets beräknade effekter på konsumtionen miljoner kronor, och klimatutsläppen i ton koldioxidekvivalenter (CO₂ekv), totalt och i Sverige

	Omsättning Mkr/år	Ton CO ₂ ekv/Mkr	Varav, utsläpp i Sverige. Ton CO ₂ ekv/Mkr	Ton CO ₂ ekv/år, totalt	Ton CO ₂ ekv/år, Sverige
Ökning av inköpta hybertjänster	6 200	13	3,7	81 000	23 000
Minskning av inköpta konsumtvaror per år ⁴¹	- 2 600	34	2,6	- 88 000	- 7 000
Minskning av statlig verksamhet ⁴²	- 3 600	21	5,5	- 74 000	- 20 000
Summa effekter	0			- 81 000	- 4 000

15.6.8 Konsekvenser för integrationen

Förslaget beräknas ge goda sysselsättningseffekter. Totalt sett beräknas förslaget ge cirka 10 000 nya jobb i tjänstesektorn varav de flesta i form av reparationstjänster. Se antaganden och beräkningar i kapitel 15.6.5. Av dessa beräknas cirka 30 procent gå till utrikes födda personer. Se tabell 15.8. nedan. Detta är en högre andel än de som är verksamma i sektorn i dag. Andelen har räknats upp med hänsyn till att en större andel av de utrikes födda är arbetssökande⁴³. Totalt beräknas cirka 3 000 utrikesfödda få jobb och av dessa beräknas 1 600 vara födda utanför Europa. Effekten väntas uppstå inom fem år efter att förslaget har genomförts.

⁴¹ Se tabell 15.5.

⁴² Se tabell 15.5.

⁴³ Arbetsförmedlingen. Månadsstatistik januari 2017.

http://qvs11ext.ams.se/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=Extern/mstatplus_extern.qvw&host=QVS@QVS11EXT&anonymous=true&select=StartTrigger,1.
Besökt: 7 mars 2017.

Tabell 15.7 Ökning av antalet arbetstillfällen totalt, för utrikesfödda samt utrikesfödda utanför Europa genom hyberavdraget

	Samtliga personer	Utrikes födda	Utlandsfödda utanför Europa
Reparationer	5 400	2 300	1 200
Hyra	1 900	300	200
Tjänster för att sälja vidare kundens begagnade varor	2 500	500	200
Summa:	9 800	3 000	1 600
	100 %	31 %	17 %

15.6.9 Konsekvenser för jämställdheten

Utredningen bedömer att hyberavdragets effekter på miljön och statsbudgeten påverkar män och kvinnor lika. När det gäller de nya arbetstillfällen som hyberavdraget skapar, visar utredningens beräkningar att 37 procent går till kvinnor. Den beräkningen bygger på hur könsfördelningen ser ut inom motsvarande yrkeskategorier i dag enligt Yrkesregistret.

Förslaget innebär att hushållen kan få viss avlastning med att utföra vardagliga sysslor. Detta kan avlasta både kvinnor och män och möjliggöra för dem att lägga ner mer tid på annat som exempelvis yrkesarbete, familjen och fritidsaktiviteter. Detta kan i många fall främja jämställdheten mellan könen.

Tabell 15.8 Fördelning av nya hyberarbetstillfällen mellan kvinnor och män

	Kvinnor	Män
Reparationer	31 %	69 %
Hyra	31 %	69 %
Begagnat-tjänster	42 %	58 %
	37 %	63 %

Antaganden och beräkningar

För att få fram värden till tabell 15.8 och 15.9. har vi kombinerat värden från tabell 15.2. med data från yrkesregistret om könsfördelningen och andelen utlandsfödda för aktuella yrkeskategorier⁴⁴.

Andelen utlandsfödda i dag utgör en mycket större andel av de arbetssökande än deras andel på arbetsmarknaden. Enligt Arbetsförmedlingen utgörs hälften av de arbetssökande av utrikesfödda i januari 2017⁴⁵. Vi har därför antagit att de utlandsfödda utgör en större andel bland de personer som får de nya hyberanställningarna än de som är anställda i dag. Vi har räknat upp andelarna för utrikesfödda från Europa med faktor 1,5 och andelen utrikesfödda utanför Europa med faktor 2.

15.6.10 Konsekvenser för den regionala utvecklingen

Hyberavdraget kommer att gynna företag inom turistnäringen då dessa ofta hyr ut konsumentprodukter som exempelvis slalomskidor, kanoter eller cyklar. Detta kommer att gynna företag inom turistnäringen som finns spridd över hela landet.

15.6.11 Konsekvenser för hushållen

Förslaget antas påverka hushållen så att de oftare väljer att reparera trasiga konsumentprodukter, hyra produkter i stället för att köpa produkter samt i högre utsträckning säljer vidare begagnade varor. Samtidigt antas hushållen köpa färre nytillverkade produkter.

Eftersom en ny tjänstesektor växer fram sparar hushållen tid när de ska reparera, hyra eller sälja vidare konsumentprodukter. Å andra sidan väljer hushållen att göra detta oftare vilket ökar tidsanvändningen. Sammantaget bedöms hushållens tidsåtgång bli ungefär lika stor som i dag. Däremot kan hushållens välbefinnande öka genom att eventuell oro över att inte hinna med att rensa ut garderober och förråd eller reparera trasiga saker minskar. Många personer upplever att deras miljömedvetna handlingar blir belönade

⁴⁴ Anställda (yrkesregistret) 16–64 år efter Yrke (SSYK 2012), födelseregion, kön och år.

⁴⁵ Se not 43.

när de får skattereduktion, vilket vi i utredningen bedömer som en viktig effekt.

15.6.12 Konsekvenser för brottsligheten

Hyberavdraget förväntas ha två tydliga effekter på brottsligheten: Den ena effekten är att avdraget innebär risker för nya typer av skattebedrägerier och den andra är att hyberavdraget förväntas leda till att svartarbete övergår i vitt arbete för att hyberavdraget ska kunna användas.

En av de tydligaste riskerna med att införa ett hyberavdrag är att det kan bli svårt att kontrollera. Utredningen har därför lagt fram en rad förslag för att underlätta för Skatteverkets skattekontroll av hyberavdraget i syfte att förebygga skattebedrägerier. Utredningens bedömning är att de föreslagna förändringarna eller motsvarande är nödvändiga för att hindra att avdraget öppnar för utbrett fusk.

Hyberavdragets konstruktion med ett maxbelopp per person gör det svårt att tjäna stora belopp på hyberavdragsbedrägerier utan att involvera ett stort antal personer.

15.6.13 EU-rätten

Utredningens bedömning är att förslaget kan utformas i förenlighet med EU-rätten.

Reglerna om fri rörlighet och tjänstedirektivet

Det följer av EUF-fördraget⁴⁶ att EU:s medlemsländer inte får sätta upp hinder för den gränsöverskridande handeln med varor och tjänster, om dessa hinder inte kan motiveras utifrån ett godtagbart allmänintresse. Utredningen bedömer att förslaget kan utformas i linje med EUF-fördragets regler om fri rörlighet. I kapitel 15.3.7 påpekar utredningen att regeringen måste beakta EU-rätten vid val

⁴⁶ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

av åtgärder för att säkerställa effektiv kontroll av företag i andra länder som levererar hybertjänster till svenska konsumenter..

Enligt EU:s tjänstedirektiv⁴⁷ ska nya krav på tjänsteverksamheter anmälas till EU-kommissionen. Från direktivets tillämpningsområde undantas dock skatteområdet.⁴⁸ Förslaget bedöms inte anmälningspliktigt enligt tjänstedirektivet eftersom det faller under nämnda skatteundantag.

Statsstöd

Ramarna för EU:s regler om statsstöd anges i artiklarna 107–109 FEUF. Av artikel 107.1 FEUF framgår att ett statligt stöd som snedvrider eller hotar konkurrensen, genom att vissa företag eller viss produktion gynnas, inte är tillåtet om stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna. För att en åtgärd ska betraktas som statligt stöd krävs att samtliga fyra kriterier enligt artikel 107.1 FEUF uppfylls:

1. Stödet gynnar ett visst företag eller en viss produktion.
2. Stödet finansieras direkt eller indirekt genom offentliga medel.
3. Åtgärden snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen.
4. Åtgärden påverkar handeln mellan medlemsstater.

Lättnader från skatter för en urskiljbar grupp företag kan anses som en sådan åtgärd som omfattas av statsstödsreglerna. Grundregeln är att åtgärder som är att anse som statligt stöd enligt artikel 107.1 i FEUF som utgångspunkt är otillåtna, men EU-kommissionen kan godkänna sådana stöd efter en ingående granskning. Förutsättningarna för EU-kommissionen att godkänna ett statligt stöd finns framför allt i artikel 107.2 och 107.3. För att underlätta för medlemsstaterna att utforma sina stödåtgärder så att de är förenliga med den inre marknaden har EU-kommissionen utfärdat en rad meddelanden och riktlinjer för vad den fäster vikt vid i sin bedömning av anmälda stödåtgärder.

⁴⁷ Direktiv 2006/123 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet).

⁴⁸ Artikel 2.3 tjänstedirektivet.

Utredningens bedömning

Regeringen har bedömt att rutavdraget inte utgör statsstöd enligt artikel 107.1 FEUF, med motiveringen att skattelättnaden ges till en privatperson (köparen) och inte till näringsidkaren, det vill säga säljaren av tjänsten.⁴⁹ Detta trots att utföraren till viss del medverkar till att skattereduktionen kan tillgodoräknas. Eftersom hyberavdraget på motsvarande sätt tillfaller köparen av en tjänst, bör statsstödsbedömningen i det avseendet inte skilja sig åt från den som gjorts för rutavdraget.

Det bör dock understrykas att frågan är svårbedömd. Exempelvis har EU-domstolen slagit fast att ett ekonomiskt stöd från den italienska staten till konsumenter, i form av en skattereduktion vid köp av vissa typer av tv-dekodrar, utgjorde ett indirekt statligt stöd till säljare av sådana tv-dekodrar.⁵⁰ Det ska dock påpekas att domstolen i det fallet bedömde att stödet inte var teknikneutralt, och därför gynnade vissa företag framför andra som befann sig i en jämförbar position på marknaden. Därmed bedömde domstolen att stödet var selektivt. Utredningens bedömning är att hyberavdraget, till skillnad från den italienska skattereduktionen, är teknikneutralt i sin utformning. Det breda tillämpningsområdet för hyberavdraget bör också ha betydelse för bedömningen. Om stödet inte är selektivt, uppfyller det inte kriterierna för att klassas som ett statligt stöd.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att ett hyberavdrag enligt föreslagen utformning kan falla utanför EU:s statsstödsbegrepp, dels mot bakgrund av regeringens tidigare bedömningar av liknande stöd, dels mot bakgrund av hyberavdragets teknikneutrala och breda utformning.⁵¹ Även om hyberavdraget skulle klassas som ett statligt stöd bedömer utredningen att det har goda utsikter att godtas av EU-kommissionen, med hänsyn till hyber-

⁴⁹ Prop. 2008/09:77, s. 60–61.

⁵⁰ Mål C-403/10, Mediaset SpA, punkt 81.

⁵¹ De minimisundantaget är däremot troligen inte tillämpligt, eftersom dess tillämpning förutsätter att stödet begränsas genom en övre gräns per stödmottagare (det vill säga, i detta fall, de som erbjuder hybertjänster), jämför artikel 4 punkt 7 förordning (EU) nr 1407/2013. Utredningen föreslår att ett sådant tak inte införs, framför allt eftersom det skulle vara svårt att kontrollera och dessutom skapa svårigheter vid tillämpningen. Utredningen föreslår i stället ett tak för hur mycket skattereduktion som respektive privatperson som utnyttjar hyberavdraget får göra per år (se kapitel 15.3.5).

avdragets konkurrensneutrala utformning och att det är i linje med EU:s agenda för en cirkulär ekonomi.

15.6.14 Konsekvenser för det kommunala självstyret

Utredningens bedömning är att detta förslag inte har betydelse för det kommunala självstyret.

15.6.15 Ikraftträdande och behov av informationsinsatser

Beredning av förslaget förväntas fortgå under våren och sommaren år 2017. Om inga problem tillstöter kan förslaget tas med i budgetpropositionen för 2018. Skatteverket behöver omkring ett år på sig för att utveckla en lämplig IT-lösning för att hantera ett nytt avdrag. Eftersom ett liknade system som det som används för rot- och rutavdragen föreslås bedömer utredningen att knappt ett år bör räcka. Utredningen bedömer därför att förslaget kan träda i kraft tidigast den 1 juli 2018.

Behov av informationsinsatser

Om förslaget går igenom behöver uppåt 10 000 företagare, varav de flesta små, bli informerade om hyberavdraget. Eftersom hyberavdraget innebär en ekonomisk fördel för företagen och med stor sannolikhet får en del uppmärksamhet i media om det beslutas, bedömer utredningen att företagen själva aktivt kommer att söka information om avdraget. Då avdraget till stora delar är upplagt som de redan relativt välkända rut- och rotavdragen kan företagen sannolikt relativt enkelt ta till sig de nya reglerna. Dock finns det en del avgörande skillnader mellan avdragens konstruktion och det är helt nya företag i nya branscher som berörs. Dessutom är det huvudsakligen små företag som berörs och dessa kan behöva särskilt tydlig och enkel information om avdraget för att undvika onödiga fel.

En del företag kan behöva lägga om sina ekonomisystem, varför företagen bör informeras i god tid före ikraftträdandet. Utredningen föreslår att så görs senast 6 månader före ikraftträdandet.

16 Underlätta för hushållen att förebygga avfall

Förslag: Ge kommunen en skyldighet att informera om hur hushållen kan förebygga avfall.

Ge kommunen en skyldighet att underlätta insamling och sortering av återanvändbara produkter, i syfte att minska hushållens mängd avfall.

Ge kommunen en möjlighet att finansiera ovan nämnda åtgärder med renhållningsavgiften.

16.1 Bakgrund och gällande rätt

Kommunen har en viktig roll i att minska mängden hushållsavfall. I miljöbalken stadgas att kommunens åtgärder för att förebygga avfall ska beskrivas i kommunens avfallsplan.¹ Den kommunala skyldigheten att beskriva åtgärder för förebyggande av avfall är emellertid inte länkad till någon uttrycklig skyldighet att förebygga hushållens avfall i kommunen. Detta i motsats till skyldigheten att förebygga avfall i den egna verksamheten enligt miljöbalken.² Ändå arbetar flertalet kommuner med avfallsförebyggande åtgärder i någon utsträckning.

Dessa avfallsförebyggande åtgärder kan exempelvis handla om att informera kommuninvånarna om hur de kan minska sitt matsvinn eller att på andra sätt förebygga att avfall uppstår. Det är också vanligt med så kallade återbrukscontainrar³ i anslutning till

¹ 15 kap. 41 § miljöbalken.

² Enligt 2 kap. 5 § miljöbalken.

³ Enligt uppgift från Avfall Sverige finns 583 återvinningscentraler i Sverige, och i allmänhet erbjuder de insamling av åtminstone kläder och annan textil för återanvändning.

kommunens återvinningscentraler, där allmänheten kan lämna kläder och annan textil för återanvändning. Dessa containrar sköts i regel av välgörenhetsorganisationer.

Hälften av landets 583 återvinningscentraler har också någon form av insamling av återanvändbara produkter utöver kläder och textilier.⁴ Vissa kommuner har dessutom utvecklat återvinningscentraler till så kallade kretsloppsparkar med bemannad insamling av återanvändbara produkter. 2016 finns 23 kretsloppsparkar. Dessa anläggningar samarbetar vanligen med organisationer och företag som bedriver sortering, försäljning och ofta även reparation av produkter för återanvändning på samma geografiska område. Anläggningarna fungerar därutöver som återvinningscentraler.

Vissa kommuner har valt att satsa på fastighetsnära initiativ. I Malmö startade kommunalförbundet VA Syd⁵ ett pilotprojekt med ett kvartersnära återbruk som kallades Returen. På Returen fanns en så kallad byteshörna och man anordnade reparationsworkshops och andra aktiviteter för de som bor i kvarteret. Projektet avslutades dock den 1 oktober 2016, drygt ett år efter starten.⁶

Gemensamt för de kommunala återbruksinitiativen är ofta att de har ett socialpolitiskt mål vid sidan av det miljömässiga. Returen i Malmö hade som mål, utöver att främja återbruk och förändra synen på avfall, att bidra till trygghet i närområdet genom mötesplatser för kreativa workshoppar och andra arrangemang. Det är också vanligt att ett ytterligare mål för kommunerna är att skapa arbetstillfällen. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder samordnas då med åtgärder för att öka hushållens återbruk av produkter.

Kommunens nuvarande renhållningsskyldighet

Kommunerna har ansvar för insamling och omhändertagande av hushållsavfall.⁷ Den enskilda kommunen bestämmer hur det ska genomföras. Det kan ske inom den egna förvaltningen, eget kommunalt bolag, inom kommunalförbund eller genom att upphandla

⁴ Uppgifter från Avfall Sveriges statistiksystem för avfallshantering Avfall Web, hämtade den 14 oktober 2016.

⁵ VA Syd ansvarar för avfallshantering i Malmö och Burlövs kommuner.

⁶ <http://www.sydsvenskan.se/2016-09-14/va-syd-lagger-ner-returprojekt>, besökt den 13 januari 2017.

⁷ 15 kap. 20 § miljöbalken.

en eller flera entreprenörer. Huvudmannaskapet för den kommunala renhållningsskyldigheten ligger alltid på kommunen.

Det hushållsavfall som regleras genom producentansvar är till viss del undantaget den kommunala renhållningsskyldigheten. Sverige har ett lagstadgat producentansvar för åtta produktgrupper; nämligen förpackningar, däck, returpapper, bilar, elektriska och elektroniska produkter (inklusive lampor och viss belysningsarmatur), batterier, läkemedel, radioaktiva produkter och herrelösa strålkällor. Kommunen har dock ett ansvar för att informera hushållen om hur de ska sortera och hantera returpapper-, förpacknings- och elektronikavfall samt hur de ska hantera uttjänta bilar. För förpackningar och returpapper gäller detta ansvar först från och med 2019. Kommunen ska också informera hushållen om hur de kan förebygga att elektronikavfall uppstår.

Tidigare utredningar – Avfallsutredningens betänkande 2012

Avfallsutredningen⁸ gjorde på regeringens uppdrag en allmän översyn av avfallsområdet. Utredningen föreslog bland annat att kommunen skulle vara skyldig att informera kommuninvånarna om hur de kan förebygga uppkomsten av avfall och att kommunen i första hand ska arbeta avfallsförebyggande genom att samarbeta med begagnataktörer. Utredningen lämnade dock inte något författningsförslag i den delen. Remissinstanserna var i allmänhet positiva till att kommunerna skulle vara skyldiga att informera kommuninvånarna. Flera förde dock fram att det fanns ett behov av att tydliggöra om informationsarbetet skulle få finansieras med stöd av renhållningsavgiften, det vill säga den avgift som fastighetsägare betalar kommunen för att ta hand om fastighetens hushållsavfall.⁹ Förslaget har inte resulterat i ändrad lagstiftning.

⁸ SOU 2012:56, *Mot det hållbara samhället*, kapitel 4.4.

⁹ Miljödepartementets remissamanställning (2012/2143/Ke) avseende SOU 2012:56.

Rätten att förbereda hushållsavfall för återanvändning

Flera kommunala aktörer har påtalat att kommunens rätt att förbereda avfall för återanvändning och att finansiera denna hantering med renhållningsavgiften behöver förtydligas i lagstiftningen. Förberedelse för återanvändning betyder enligt definitionen i miljöbalken att något som är avfall kontrolleras, rengörs eller repareras så att det kan återanvändas utan ytterligare behandling.¹⁰ Det handlar alltså om en åtgärd som vidtas när något redan blivit avfall, för att "uppgradera" avfallet till att bli en produkt igen.

Att förbereda hushållsavfall för återanvändning är en form av avfallshantering som omfattas av kommunens ensamrätt.¹¹ Med andra ord får ingen annan än kommunen eller den som kommunen anlitar förbereda hushållsavfall för återanvändning. Förberedelse för återanvändning ska dock inte förväxlas med begreppet återanvändning, som sker innan något blivit avfall och står fritt för alla aktörer att ägna sig åt. Avgörande för definitionen avfall i juridisk mening är att innehavaren av föremålet har ett kvittblivningsintresse. Om innehavaren lämnar ifrån sig föremålet i syfte att det ska återanvändas så är det inte avfall. Det betyder att en separat insamling och hantering av återanvändbara produkter, inom ramen för exempelvis en återvinningscentral, i regel inte utgör förberedelse för återanvändning, eftersom produkterna då lämnas med avsikten att de ska återanvändas. Det gäller i princip även om föremålet behöver repareras innan det kan användas.¹² Återanvändning står det som sagt fritt för andra än kommunen att hålla på med.

Avfallsutredningens betänkande¹³ föreslog en ny bestämmelse för att ge kommunen möjlighet att förbereda avfall för återanvändning. Avfallsutredningens utgångspunkt förefaller vara att kommunen inte redan har denna möjlighet. Naturvårdsverket¹⁴ och Avfall Sverige¹⁵ har dock tolkat det som att kommunen redan har möjlighet att förbereda hushållsavfall för återanvändning, och att

¹⁰ 15 kap. 6 § miljöbalken.

¹¹ 15 kap. 24 § miljöbalken.

¹² För en mer ingående beskrivning av gränsdragningen mellan återanvändning och avfallshantering hänvisas till Naturvårdsverket. 2016. *Förslag om hantering av textilier – Redovisning av ett regeringsuppdrag*.

¹³ SOU 2012:56, kapitel 4.4.

¹⁴ Naturvårdsverkets tolkning framgår av verkets yttrande över avfallsutredningens betänkande, Miljödepartementets remissamanställning (2012/2143/Ke) avseende SOU 2012:56.

¹⁵ Avfall Sverige. 2014. *Guide nr. 9. Juridiska förutsättningar för förebyggande och återanvändning*.

finansiera denna hantering med renhållningsavgiften. Avfallsutredningens förslag i den delen har inte resulterat i ny lagstiftning. Däremot har avfallsutredningens förslag om att i miljöbalken tydliggöra avfallshierarkin och centrala begrepp, såsom återvinning, genomförts.¹⁶

16.2 Utredningens överväganden och förslag

16.2.1 Tydliggör kommunens roll

Alla offentliga myndigheter och institutioner har en roll och ett ansvar för att förebygga uppkomsten av avfall. Detta exempelvis genom att sprida information och föra dialog om att förändra konsumtions- och produktionsmönster och att ställa om sina egna verksamheter. I synnerhet kommunen har stora möjligheter att motivera och förenkla för medborgarna att agera mer hållbart och att stödja företag som reparerar produkter, säljer begagnade produkter eller hyr ut produkter. Kommunernas närhet till sina invånare och kännedom om lokala förhållanden har stor betydelse för att kunna vidta kostnadseffektiva åtgärder.

Utöver de miljömässiga vinsterna kan satsningar på avfallsförebyggande också vara ett viktigt verktyg för att skapa arbetstillfällen och för att främja sociala insatser. Den ideella sektorn för andrahandsförsäljning har i dag 7 400 personer verksamma i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder, bland annat i form av jobb- och språkträning till nyanlända. De omkring 500 ideella begagnatbutikerna ger tillsammans ett överskott på cirka 200 miljoner kronor som går till föreningarnas sociala verksamheter.¹⁷ Även kommersiella aktörer inom reparation och andrahandsförsäljning skapar både arbetstillfällen och miljönytta.

Kommunens ansvar för och roll i att förebygga avfall är emellertid otydlig. Miljöbalkens regler styr hur kommunen ska förhålla sig till de nedre stegen i avfallshierarkin, alltså hur avfall ska hanteras, men när det gäller de översta stegen, att förebygga avfall genom att till exempel främja återanvändning, hänvisas bara till de

¹⁶ Proposition 2015/16:166.

¹⁷ Personlig kontakt med Emma Enebog, Ideell Second Hand, den 10 juni 2016.

allmänna hushållnings- och kretsloppsprinciperna.¹⁸ Detta är inte tillräckligt. Utredningen anser därför, i likhet med slutsatserna i Avfallsutredningen¹⁹, att kommunens avfallsförebyggande roll ska förtydligas. Ett tydligare utpekat ansvar kan skapa en höjd ambitionsnivå och ett mer strategiskt arbete med dessa frågor.

Ett tydligare ansvar behöver däremot inte betyda någon utökad kommunal verksamhet. Kommunens viktigaste roll är att underlätta för medborgarna och skapa goda och likvärdiga förutsättningar för de aktörer som vill satsa på återanvändning, reparation och andra verksamheter för att förebygga uppkomsten av avfall. Denna utrednings förslag i sin helhet syftar till att skapa bättre förutsättningar för nya marknader och ökat företagande.

Skyldighet att informera hushållen

Utredningen föreslår att kommunen ges en skyldighet att informera kommuninvånarna om hur avfall kan förebyggas. Det kan handla om informationskampanjer, spridning av goda exempel och produktinformation, information om vilka aktörer i kommunen som tar emot eller hämtar produkter för exempelvis återanvändning och reparation, men också om utbildningsinsatser för att exempelvis minska matsvinnet. Utredningen bedömer att information om varför och hur hushållen bör förebygga avfall kan ge effekter i form av ändrade attityder och konsumtionsbeteenden.

Informationsinsatserna bör inte avgränsas enbart till en fråga för kommunens renhållningsförvaltning utan engagera flera delar i kommunens organisation för att främja en mer hållbar konsumtion och utveckling i stort, samt utveckla kommunens näringsliv.

Kommunernas arbete med dessa informationsinsatser bör stödjas av det forum för hållbar konsumtion som regeringen föreslagit ska inrättas hos Konsumentverket.²⁰ Enligt regeringens förslag ska forumet agera samordnare och pådrivare gentemot aktörer som på olika sätt kan bidra till en mer miljösmart konsumtion och livsstil.

Det förtjänar att påpekas att kommunen i sin roll att informera medborgarna om avfallsförebyggande har skyldighet att på likvär-

¹⁸ 15 kap. 10 § miljöbalken.

¹⁹ SOU 2012:56, *Mot det hållbara samhället*, kapitel 4.4.

²⁰ Proposition 2016/17:1, *Budgetproposition 2017, Strategi för hållbar konsumtion*.

diget sätt informera om alla seriösa aktörer på området som är verksamma i kommunen. Själva den avfallsförebyggande verksamheten är inget kommunalt monopol och informationsinsatserna bör inte ha någon slagsida åt kommunens eventuella egna aktörer.

Forskning visar att informationsinsatser bör kombineras med andra styrmedel för att få till stånd beteendeförändringar.²¹ Kommunens informationsskyldighet ska därför ses som en del i ett större paket av åtgärder för att förebygga avfall, där exempelvis skattereduktionen för begagnat-, reparations- och hyrtjänster som föreslås i kapitel 15 är en ytterligare del.

exempel **Kommunernas arbete med att minska matsvinnet**

Rapporten Släng inte maten* visar att det finns många goda exempel på kommuner som arbetar för att begränsa matavfall. Samtidigt återstår mycket att göra.

- Var tredje granskad kommun saknar mätbara mål för att minska matavfallet i sina avfallsplaner.
- Tre av tio gör inga informationsinsatser gentemot hushållen för att få dessa att minska matsvinnet. Det vanligaste sättet att informera hushållen är via kommunens webbplats.
- En majoritet av kommunerna har genomfört projekt inom skolan i syfte att minska onödigt matavfall. Inom äldreomsorg och omsorg för personer med funktionsnedsättning är det däremot sällsynt.
- Över hälften av kommunerna uppger att de inte samarbetar med andra aktörer för att minska onödigt matavfall. I de fall samarbeten förekommer nämns restauranger och caféer.
- Nära sex av tio kommuner uppger att de har uppgift om hur mycket matavfall som generas från kommunens hushåll årligen, en dryg tredjedel av kommunerna har inte tagit reda på detta.
- Drygt en fjärdedel av kommunerna har gjort en plockanalys, som innebär att sammansättningen av matavfallet analyseras och delas upp i onödigt matavfall och oundvikligt matavfall.

* Stockholms konsumentförening. 2015. Släng inte maten! Hur arbetar kommunerna för att minska hushållens matsvinn?

²¹ Naturvårdsverkets förslag till etappmål, bilaga 4 s. 54 (NV-00336-13 daterad den 16 december 2013).

Exemplen ovan beskriver hur kommunerna i varierad utsträckning vidtar åtgärder som är direkt riktade till kommuninvånarna och genomför analyser av mängd och typ av hushållsavfall.

Skyldighet att underlätta för hushållen

Utredningen föreslår vidare att kommunen ges en skyldighet att underlätta insamling och sortering av återanvändbara produkter, i syfte att minska hushållens mängd avfall. Syftet är att förhindra att produkter som hushållen tänkt göra sig av med i onödan går till avfall. Kommunen kan uppfylla skyldigheten exempelvis genom att på återvinningscentraler eller andra platser samarbeta med frivilligorganisationer och andra aktörer för att samla in återanvändbara produkter.

Rätt att finansiera åtgärderna med renhållningsavgiften

För att underlätta finansieringen av kommunernas utvidgade ansvar att förebygga avfall, föreslår utredningen att renhållningsavgiften ska kunna användas för sådana avfallsförebyggande åtgärder. Det handlar alltså dels om att informera hushållen om hur de kan förebygga avfall, dels om att underlätta insamling och sortering av hushållens återanvändbara produkter.

Kommunens rätt att finansiera avfallsförebyggande åtgärder med renhållningsavgiften föreslås bara gälla inom ramen för kommunens renhållningsskyldighet gentemot hushållen. Åtgärder för att förebygga avfall från exempelvis verksamheter bör inte omfattas eftersom de i huvudsak är utanför avgiftskollektivet. Verksamheter har också till skillnad från hushållen ett juridiskt ansvar att själva verka för att förebygga avfall i den egna verksamheten.²²

Alternativet till att finansiera de avfallsförebyggande åtgärderna med renhållningsavgiften är att kommunen i stället använder skattemedel. Det som kan tala för en modell med skattefinansiering är att renhållningsavgiften i dag är begränsad till avfallshantering inom ramen för kommunens renhållningsansvar, det vill säga ett tydligt avgränsat område.

²² 2 kap. 5 § miljöbalken.

Mot det talar att såväl EU:s som Sveriges policy på området prioriterar avfallsförebyggande högre än andra åtgärder och i en omställning till cirkulär ekonomi kommer det att bli allt svårare och mindre meningsfullt att tydligt definiera vad som utgör avfallshandling. Om det är svårare för kommunerna att finansiera de högst prioriterade, och samhällsekonomiskt mest effektiva åtgärderna jämfört med traditionell avfallshandling riskerar det att konservera beteenden och nuvarande system. Om renhållningsavgiften kan användas även för avfallsförebyggande skapar det bättre förutsättningar för att på ett mer enhetligt sätt arbeta efter hela avfallshierarkin. I de kommuner där en viktbaserad renhållningsavgift tillämpas kommer också hushållens andel av kostnaderna för de avfallsförebyggande åtgärderna att reflektera den mängd avfall som respektive hushåll genererar, vilket är i linje med principen om att förorenaren ska betala. Vid en sammanvägd bedömning anser därför utredningen att kommunen bör ges möjlighet att avgiftsfinansiera de avfallsförebyggande åtgärderna. Det kommer dock inte finnas några formella hinder för kommunen att skattefinansiera de avfallsförebyggande åtgärderna om de så vill.

16.2.2 Undvik negativa effekter för konkurrens

Renhållningsavgiften bör inte få finansiera exempelvis reparations-tjänster eller begagnatförsäljning. En sådan ordning skulle riskera att hämma utvecklingen av privata entreprenörer. Utgångspunkten är att kommunens användning av renhållningsavgiften för avfallsförebyggande åtgärder ska främja den privata återanvändningsmarknaden, inte göra det möjligt att med stöd av avgiften konkurrera med privata aktörer. Som huvudregel bör det som den privata marknaden tillhandahåller sätta gränsen för vad kommunala aktörer bör göra i det avseendet.

Kommunens möjlighet att bedriva säljverksamhet begränsas generellt av de så kallade KOS-reglerna (Konkurrensbegränsande Offentlig Säljverksamhet) i konkurrenslagen.²³ Enligt KOS-reg-

²³ 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579).

lerna får kommunen inte snedvrida eller hämma konkurrensen när den agerar som säljare.²⁴

Utredningens bedömning är att det inte går att generellt svara på om kommunal begagnatförsäljning någon gång går att förena med KOS-reglerna. I de flesta fall torde det dock inte vara möjligt.²⁵ Som huvudregel anser utredningen också att den typen av verksamhet har bättre förutsättningar att utvecklas om den drivs i privat regi. Kommunens roll bör vara att stimulera och initiera insamling och sortering av återanvändbara produkter i samarbete med privata företag och ideella aktörer för att förebygga att sådana produkter hamnar i avfallscontainrarna. Kommunal säljverksamhet bör inte subventioneras med renhållningsavgiften.

Kommuner bör redovisa kostnader för andra avfallsförebyggande åtgärder än de som renhållningsavgiften får användas till separat, genom särredovisning. Branschorganisationen Avfall Sverige rekommenderar kommuner att i sin redovisning skilja mellan avfallsrelaterad verksamhet som bedrivs på konkurrensutsatt marknad från den som bedrivs inom det kommunala avfallsmonopolet.²⁶ Detta för att motverka misstankar om snedvridning av konkurrensen genom till exempel korssubventionering. Utredningen bedömer att särredovisning även kan bidra till effektiviseringar i verksamheten, då det kan synliggöra kostnader som är förknippade med avfallshantering, och till att röja undan misstankar om otillåtna korssubventioner.

Inom energiområdet finns av liknande skäl lagstadgade krav på särredovisning av fjärrvärmeverksamhet.²⁷ Utredningen anser att kommunen bör särredovisa andra avfallsförebyggande åtgärder än de som renhållningsavgiften får användas till av samma skäl som de bör särredovisa åtgärder som vidtas vid sidan av monopolverksam-

²⁴ Kommunens särskilda förutsättningar på marknaden gör att den i olika sammanhang riskerar att störa marknaden. Därför finns KOS-reglerna som styr kommunens säljverksamhet. Kommunens beställarverksamhet styrs genom regler om offentlig upphandling.

²⁵ KOS-reglerna har funnits i drygt sex år, men ännu finns endast begränsad praxis från Marknadsdomstolen om hur reglerna ska tolkas. Bland andra Konkurrensverket har dock påpekat att reglerna ännu inte fullt ut infriat näringslivets eller verkets förväntningar (Konkurrensverket. Dnr 313/2016. *Utvärdering av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet* (UTKAST). Frågan om KOS-reglernas utformning och eventuella behov av revidering är dock för stor för denna utredning att behandla.

²⁶ Avfall Sverige. 2015. Guide nr. 16. *Redovisning för den kommunala avfallsbranschen – Rekommendationer för intäkts-, investerings- och särredovisning.*

²⁷ Fjärrvärmelag (SFS 2008:263), 41–43 §§.

heten. Vi har dock inte haft möjlighet att utreda förutsättningarna i nuläget för tvingande krav om särredovisning. Utredningen bedömer dock att det finns anledning för konkurrensvårdande myndigheter att följa upp om kommuner och kommunägda bolag efterföljer Avfall Sveriges rekommendationer. I annat fall kan lagstiftning behöva övervägas.

16.2.3 Kommunens samarbete med privata aktörer

Kommunens samarbetsformer med privata aktörer i syfte att minska avfallsmängderna kan se olika ut. Det kan exempelvis handla om att kommunen upplåter plats för en privat eller ideell aktör att samla in, sortera och/eller bedriva begagnatförsäljning av produkter som lämnats på kommunala återvinningscentraler. Sådana avtal bör i regel inte falla under krav på upphandling i dag. Närmast till hands ligger de nya reglerna om upphandling av tjänstekoncessioner,²⁸ men dessa regler gäller fullt ut endast om värdet av tjänstekoncessionen överstiger tröskelvärdet på 5 186 000 euro. Vissa grundläggande krav om exempelvis likabehandling, icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande och proportionalitet ska dock tillämpas även vid upphandlingar under tröskelvärdet.²⁹ Kommunen bör utifrån vald samarbetsform i det enskilda fallet bedöma vilka regler som är tillämpliga, förslagsvis i samråd med Upphandlingsmyndigheten.

Kommunen bör givetvis, även för det fall upphandlingsreglerna inte gäller, tillämpa någon form av urvalsförfarande utifrån transparenta kriterier och ta ut marknadsmässig hyra, för att inte agera i strid med EU:s statsstödsregler³⁰ och kommunallagens begränsningar när det gäller att lämna individuellt stöd till näringsidkare³¹.

Två exempel på hur samarbetet mellan kommunen och privata aktörer kan se ut är Roslagstulls återbruk och Retuna återbruksgalleria.

²⁸ Lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner.

²⁹ Se 15 kap. i lag om upphandling av koncessioner.

³⁰ Artikel 107 FEUF.

³¹ Jämför 2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen (1991:900). Se också 3 kap. 6 § samt 1 kap. 3 § lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

exempel Roslagstulls återbruk

Återbruket ligger i Stockholms innerstad och är anpassad för att besökarna kommer med saker till fots eller på cykel, jämfört med många andra anläggningar som kräver bil. Det första som besökaren möts av är ett så kallat återbruksfilter, en bemannad station där besökaren ombeds sortera ut återanvändbara produkter. Personalen sorterar produkterna och det som är användbart hamnar på begagnatmarknaden genom avtal med sådana aktörer inom olika nischer. Först efter att ha passerat återbruksfiltret kommer besökaren till återvinningscontainrarna.

Satsningen på återbruk har gett tydlig effekt. Återbruksgraden, det vill säga andelen mottagna produkter som går till återanvändning i stället för återvinning, är 15 procent vid Roslagstulls återbruk jämfört med 3 procent vid Stockholms övriga återvinningscentraler.

Kommunens upphandling av återbrukets drift omfattar krav på att återbruksfiltret alltid ska vara bemannat. Driftsentreprenören är utbildad av begagnataktörer för att kunna avgöra vilka produkter som kan återanvändas och hur de ska hanteras. Ju högre upp i avfallshierarkin mottagningen sker desto högre ersättning får driftsentreprenören av kommunen.*

Retuna återbruksgalleria

I Eskilstuna finns Retuna, Sveriges första återbruksgalleria. Gallerian har 14 butiker som säljer allt från möbler, inredning och kläder till verktyg och cyklar. I gallerian anordnas även föreläsningar, evenemang och workshops med syfte att inspirera och ge kunskap kring miljö, hållbarhet och återbruk. Butikerna förses med produkter från kommunens återbruksdepå som ligger vägg i vägg. Ibland behöver produkterna restaureras eller renoveras innan de läggs ut i butikerna.

Återbruksgallerian är en del av kommunens kretsloppspark och drivs av det kommunala avfallsbolaget. Uppdraget är att minska avfall, vara en informationsplattform och skapa nya arbetstillfällen. Avfallsbolaget bedömer att de bäst uppfyller uppdraget genom att driva gallerian kommersiellt, och 10 av gallerians 14 butiker drivs därför av privata kommersiella entreprenörer. Utöver att minska avfallsmängderna har Retuna skapat cirka 60 nya arbetstillfällen i Eskilstuna.

Gallerian öppnades i augusti 2015 och får under de första två åren finansiellt driftstöd från kommunen. Därefter ska gallerian vara självförsörjande.**

* Personlig kontakt med Peter Nyström, Stockholm Vatten och Avfall AB, den 14 juni 2016, samt <http://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/aterbruket>, besökt den 28 oktober 2016.

** Personlig kontakt med Anna Bergström, Eskilstuna Strängnäs Energi och Miljö AB, den 5 oktober 2016, samt <http://www.retuna.se/>, besökt den 5 oktober 2016.

16.2.4 Kommunen bör fortsatt få förbereda hushållsavfall för återanvändning

Kommunens rätt att hantera hushållsavfall bör innefatta en möjlighet att förbereda avfallet för att återanvändas när det är möjligt och lämpligt. På så sätt uppmuntras kommunen att verka uppåt i avfallshierarkin. Kommunen har ett ansvar för att hushållsavfall hanteras genom bland annat återvinning och får föreskriva att återvinningen ska finansieras med renhållningsavgiften.³² Förberedelse för återanvändning är en avfallshantering inom ramen för begreppet återvinning.³³ Begreppet har förtydligats genom att definitionen av återvinning förts in i miljöbalken.³⁴ Utredningen bedömer att det därmed står klart att kommunens renhållningsskyldighet redan i dag omfattar förberedelse för återanvändning och att renhållningsavgiften får användas för att finansiera detta återvinningsförande. Därför föreslår vi ingen ändring i det avseendet.

Även om möjligheten att förbereda avfall för återanvändning kvarstår bör prioritet ges till att varor som kan återanvändas inte blir avfall överhuvudtaget, utan att det växer fram en marknad för återanvändning och reparation som gör dessa alternativ tillgängliga. Detta bör i regel vara mer effektivt än att i efterhand gå igenom avfallscontainrar för att finna sådant som lämpar sig för förberedelse för återanvändning. Dessutom minskar det risken för att produkter som kan återanvändas kontamineras. Det tar också bort det etiska dilemmat om det är rätt att återanvända något som en medborgare valt att slänga.

Utredningen anser, i linje med tidigare resonemang, att kommunen företrädevis bör engagera privata och ideella aktörer att utföra sådan reparation och rengöring som behövs för att förbereda avfall för återanvändning. Denna typ av verksamhet bör också lämpa sig väl för arbetsmarknadspolitiska åtgärder, oavsett om det sker i kommunal eller privat regi.

³² Miljöbalken 15 kap. 20 § och 27 kap. 4 §.

³³ 15 kap. 6 § miljöbalken.

³⁴ Definitionen av återvinning fördes in i miljöbalkens 15 kap. i augusti 2016, i samband med att avfallshierarkin tydliggjordes i svensk rätt, se proposition 2015/16:166. Tidigare framgick definitionen av avfallsförordningen (2011:927).

16.3 Konsekvenser av förslaget

16.3.1 Förslagets syfte och berörda miljömål

Förslaget syftar till att minska hushållens generering av avfall. Detta ska ske genom att öka kommunernas informationsinsatser till invånare om hur de kan återanvända och på andra sätt agera mer resurseffektivt samt, styra kommunerna att underlätta för kommuninvånarna att göra detta. Se beskrivning av förslaget i början på detta kapitel.

Förslaget underlättar i första hand³⁵ att nå miljö kvalitetsmålen God bebyggd miljö och Begränsad klimatpåverkan. Detta sker genom minskat behov av nyproducerade konsumentprodukter och även genom minskat behov av transporter och avfallshantering. På samma sätt bidrar förslaget till att generationsmålet uppnås.

Detta förslag bidrar även till att nå följande av Agenda 2030:s delmål för *Mål 12 Hållbar konsumtion och produktion*:

- 12.3 Till 2030, halvera det globala matsvinnet per person i butik- och konsumentledet, och minska matsvinnet längs hela livsmedelskedjan, även förlusterna efter skörd.
- 12.5 Till 2030 väsentligt minska mängden avfall genom åtgärder för att förebygga, minska, återanvända och återvinna avfall.
- 12.8 Senast 2030 säkerställa att människor överallt har den information och medvetenhet som behövs för en hållbar utveckling och livsstilar i harmoni med naturen.

16.3.2 Nollalternativet

Nollalternativet innebär att arbetet fortlöper och utvecklats så som det har gjort hittills, exempelvis genom att kommunerna jobbar för målet halverat matsvinn till år 2030. De flesta kommuner har då inte särskilda resurser avsatta för att samordna och driva det avfallsförebyggande arbetet.³⁶ Detta bottnar i att de i dag inte får använda avfallstaxan för att finansiera ett sådant arbete samt att det

³⁵ Ytterligare miljö kvalitetsmål påverkas. Se kapitel 11.

³⁶ Intervjuundersökning 11 november 2016. Se fotnot 38.

inte finns några lagkrav som uttryckligen kräver att ett sådant arbete ska finnas.

16.3.3 Alternativt förslag

Ett alternativ är att ge en statlig myndighet ansvaret för att informera och underlätta för hushållen att förebygga avfall, i stället för att ge kommunerna ansvaret. En sådan myndighet skulle kunna vara Konsumentverket eller Naturvårdsverket. Fördelen med detta vore vissa samordningsfördelar och större möjligheter att bygga upp hög kompetens. Nackdelarna är att en central myndighet inte har kännedom om lokala förhållanden i respektive kommun och därför inte kan informera medborgarna om olika lokala, avfallsförebyggande initiativ. Vidare skulle en central myndighet inte ha möjlighet att vidta lokala avfallsförebyggande åtgärder som underlättar för kommuninvånarna att förebygga avfall.

Sammantaget har utredningen bedömt att en statlig myndighet är mindre lämpad för uppdraget att underlätta för medborgarna på lokal nivå. Naturvårdsverket och Konsumentverket har redan i dag uppdrag på nationell nivå för att förebygga avfall respektive verka för en hållbar konsumtion. Utredningen ser däremot att de stora möjligheterna till förbättringar ligger i att stärka det lokala arbetet. Utredningen har därför inte valt att gå vidare med att utreda konsekvenserna av att stärka en central myndighets ansvar för det lokala avfallsförebyggande arbetet.

Trots brist på samordnande resurser i kommunen bedriver de flesta kommuner någon form av avfallsförebyggande arbete riktat mot kommunens invånare. Den vanligaste åtgärden i dag är insamlingsstationer på återvinningscentralerna där kommuninvånarna kan lämna fungerande saker för återanvändning.³⁷ Det är även vanligt att viss information om hur kommuninvånare kan förebygga avfall, sprids i avfallsbolagens kanaler eller via kommunens hemsida. Överlag befinner sig arbetet i sin linda och det mesta är gjort. En av de kommuner som har kommit längst är Göteborg stad som arbetat utåtriktat med frågan till exempel genom en blogg om hur "Avfallsfria Ada" minskat sitt avfall. Hur mycket arbete

³⁷ Intervjuundersökning 11 november 2016. Se fotnot 38.

som bedrivs i olika kommuner beror i dag till stor del på enskilda politikernas och tjänstemäns engagemang.

Utredningens bedömning är att nollalternativet innebär att det avfallsförebyggande arbetet riktat till hushållen blir fortsatt relativt lågt prioriterat i kommunerna.

16.3.4 Berörda aktörer

De som berörs av regleringen är i första hand landets 290 kommuner och avfallsbolagen. Dessutom påverkas hushållen som kan få å ena sidan höjd avfallstaxa och å andra sidan mer lättillgängliga avfallsförebyggande lösningar. Även företag och ideella organisationer som erbjuder avfallsförebyggande tjänster berörs genom att åtgärden indirekt ökar efterfrågan på deras tjänster. De branscher som berörs i första hand är uthyrnings-, och reparationsbranscherna samt begagnathandeln. Se tabell 16.1 nedan. Som det framgår av tabellen är det i huvudsak mindre företag inom dessa branscher.

Dessutom påverkas företag som säljer nya produkter, det vill säga detaljhandeln. Dessa företag är många fler men påverkas bara marginellt av förslaget.

Ytterligare företag kan komma att påverkas beroende på vilken inriktning kommunernas arbete tar.

Tabell 16.1 Antal företag i olika storleksklasser med begagnathandel, uthyrning eller reparation av konsumentvaror som huvudverksamhet, SCB:s företagsregister, år 2015

	Antal anställda			
	<10	<50	<200	>200
Antikvitetsaffärer och antikvariat	1 059	2	0	0
Begagnathandel m.m.	775	40	3	1
Auktioner i butik	59	7	3	0
Auktioner på internet	163	8	1	0
Auktioner ej i butik eller på internet	52	0	1	0
Uthyrare av fritids- och sportutrustning	454	7	1	0
Uthyrare av videokassetter och dvd-skivor	130	8	0	0
Uthyrare av andra hushållsartiklar och varor för personligt bruk	563	20	1	0
Reparationsverkstäder för datorer och kringutrustning	469	6	4	1
Reparationsverkstäder för kommunikationsutrustning	236	8	2	1
Reparationsverkstäder för hemelektronik	469	0	1	0
Reparationsverkstäder för hushållsapparater samt utrustning för hem och trädgård	528	20	1	0
Skomakerier m.m.	471	1	0	0
Möbelpetserare m.m.	1 130	3	0	0
Reparationsverkstäder för ur och guldsmedsvaror	180	0	0	0
Reparationsverkstäder för cyklar, kläder, sportartiklar, böcker m.m.	812	5	0	0
Konsumenttvätterier	405	21	1	0
Summa:	7 955	156	19	3

16.3.5 Konsekvenser för kommunerna och avfallsbolagen

Det är svårt att bedöma effekterna av förslaget eftersom kommunernas respons på den nya lagstiftningen är okänd samtidigt som det är oklart hur hushållen reagerar på kommunernas åtgärder. Därför har utredningen genomfört intervjuer av tre personer med god inblick i situationen³⁸. Utifrån dessa intervjuer är utredningens bedömning att nästintill alla kommuner inom 5 år kommer att ha byggt upp ett mer systematiskt avfallsförebyggande informations- och underlättnearbete riktat till hushållen om utredningens för-

³⁸ Följande personer intervjuades i november 2016: Karin Nielsen, Göteborg Stad, Gunnar Fredriksson, egen konsult samt Åsa Lindskog, Avfall Sverige.

slag genomförs. Omfattningen och ambitionsnivån kommer dock att variera. I studien ställdes frågor om vilka åtgärder som hittills varit vanliga för kommuner att vidta för att förebygga avfall. Vanliga åtgärder var:

1. Iordningsställande av platser på återvinningscentralerna för att lämna in fungerande saker för återanvändning samt att teckna avtal med, aktörer, oftast ideella organisationer, som tar hand om dessa saker för vidareförsäljning.
2. Informationsinsatser till kommuninvånarna om hur man kan minska sitt matsvinn, var man kan lämna in saker för återanvändning eller reparation, att man bör använda tygkasse i stället för plastkassar.

Utredningen bedömer att förslaget i första hand kommer resultera i en utökning av dessa åtgärder.

Det är svårt att veta hur kostsamt förslaget är eftersom kommunerna kan välja att lägga ambitionsnivån olika högt. Svenska kommuner brukar dock leva upp till rådande lagkrav³⁹ och de flesta har egna miljöambitioner. Därför är utredningens bedömning att kommunerna ger en person ansvaret för att arbeta med dessa frågor. I mindre kommuner antas denna person endast jobba med dessa frågor under delar av sin arbetstid, medan större kommuner antas tillsätta en heltidstjänst. Sammantaget beräknas förslaget kosta kommunerna 75 till 150 miljoner kronor per år.⁴⁰ Kommunerna kan välja att finansiera denna utgift med en höjd renhållningsavgift.

Till det tillkommer eventuella kostnader för investeringar i anläggningar för att underlätta för insamling av produkter för återanvändning. Dessa kostnader kan variera mycket från att kommunen ställer upp några containrar till mer omfattande ombyggnadsarbeten. Dessa investeringskostnader kan dock helt eller delvis bäras av de privata och ideella aktörer som nyttjar infrastrukturen eller så gör företagen investeringar direkt, snarare än kommunen.

Avfallsbolagen kommer att påverkas i den mån kommunerna väljer att delegera det avfallsförebyggande arbetet till dem.

³⁹ Intervjuundersökning 11 november 2016. Se fotnot 38.

⁴⁰ $250\,000 \text{ kronor/år} \times 290 = 72,5 \text{ miljoner kronor/år}$. $500\,000 \text{ kronor/år} \times 290 = 145 \text{ miljoner kronor/år}$. Det finns 290 kommuner i Sverige.

16.3.6 Konsekvenser för företag och ideella organisationer

Ideella organisationer och begagnatföretag påverkas dels genom att kommunerna i högre grad samarbetar med dem för att öka insamlingen av återanvändbara produkter, dels av kommunernas information till hushållen om att öka inlämnandet av produkter för återanvändning. Den ökade omsättningen inom begagnathandeln leder till att den kan öka antalet anställda.

När insamlandet av begagnade produkter ökar, blir delar av den svenska begagnatmarknaden mättad, se kapitel 12. Det leder till ökat behov av att sälja begagnade varor i andra länder.

Kommunernas ökade information till medborgarna leder även till ökad efterfrågan på reparations- och hyrtjänster. Kommunen kan även vidta underlättande åtgärder för att stärka marknaden för reparationer och uthyrningsverksamhet.

Detaljhandeln minskar å andra sidan sin försäljning marginellt. Detta gäller särskilt försäljningen av livsmedel som förväntas sjunka med någon procent (av vikten) på grund av ökad medvetenhet hos konsumenterna om hur man minskar matsvinnet.

16.3.7 Konsekvenser för konkurrensförhållandena

Förslaget bedöms inte påverka företagens konkurrensförhållanden negativt. Förslaget kommer i någon mån gynna företag och ideella organisationer som arbetar med begagnathandel, hyr- och reparationstjänster. Både små och stora företag samt svenska och utländska företag har förutsättningar att leverera denna typ av tjänster.

Ett utökat kommunalt engagemang inom avfallsförebyggande kan potentiellt ge effekter för företag och ideella organisationer inom begagnathandeln på ett sätt som påverkar konkurrensen. Förslagen ger dock inte kommunen någon utökad rätt att konkurrera med privata aktörer. Tvärtom bör förslagen leda till att aktörer inom begagnathandel, reparation och uthyrning ser en viss ökad efterfrågan tack vare mer uppmärksamhet och bättre information till allmänheten samt genom utökade möjligheter att samarbeta med kommuner.

Se även diskussionen i avsnitt 16.2.2.

16.3.8 Konsekvenser för kommuninvånarna

Kommuninvånarna får information där de uppmanas att bli bättre på att lämna in saker för återanvändning, minska sitt matsvinn och bli bättre på att reparera trasiga saker med mera. Det exakta innehållet i informationen bestämmer kommunerna själva över. Samtidigt gör kommunerna, ofta i samarbete med ideella organisationer och begagnatföretag det lättare att sälja eller lämna in saker för återanvändning. En del hushåll kommer därför ändra sitt beteende medan andra inte gör det. För vissa hushåll innebär utbyggda möjligheter att de vinner tid medan andra hushåll lägger ner mer tid på att reparera eller lämna in produkter för återanvändning.

Vidare får hushållen information om hur de kan minska sitt matsvinn. De kan exempelvis bli bättre på att bedöma livsmedels hållbarhet, lära sig fler recept som görs på matrester eller bli bättre på att planera matinköpens storlek. Detta innebär merarbete för hushållen men innebär också lägre utgifter.

Den löpande kostnadsökningen för kommunerna och avfallsbolagen, som beskrivs i avsnitt 16.2.1, förväntas att tas ut genom en höjning av avfallstaxan. Sverige har ungefär 10 miljoner invånare. Kostnaden per år skulle då bli i genomsnitt 7,5–15 kronor per person och år, 17–33 kronor per hushåll⁴¹ och år eller en höjning av avfallstaxan med 1–2 procent för boende i lägenhet.⁴²

16.3.9 Konsekvenser för miljön

Förslaget innebär att kommunernas ansvar för att underlätta för hushållen att förebygga avfall skärps utan att i detalj reglera hur detta ska gå till. I nästa steg vet utredningen inte hur hushållen reagerar på kommunens åtgärder. Alla miljöeffekter som beskrivs här måste därför betraktas med stor försiktighet.

De åtgärder som förslaget förväntas leda till beskrivs nedan. Vidare bedömer utredningen att hushållen i genomsnitt har ett lågt

⁴¹ Antalet personer per hushåll ligger i dag på 2,2 personer.
http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Hushallens-ekonomi/Inkomster-och-inkomstfordelning/Hushallens-boende/Aktuell-pong/378518/Behallare-for-Press/402401/, besökt den 3 december 2016.

⁴² Genomsnittlig avfallstaxa för boende i lägenhet var 1609 kronor per år. *Hushållsavfall i siffror – Kommun- och länsstatistik 2014*. Rapport 2015:25, Avfall Sverige, 2015.

till medelhögt intresse av att ta del av kommunens information och åtgärder och själva vidta avfallsförebyggande åtgärder. I ett räkneexempel antar utredningen att åtgärderna i stora drag har följande effekter inom fem år:

1. Att inköpen av livsmedel minskar med 1 procent av den totalt inköpta mängden livsmedel. Detta på grund av att kommunerna antas informera hushåll om hur de kan förebygga matsvinn. Denna effekt antas utöver effekten på den satsning på minskat matsvinn som redan sker i nollalternativet. För att uppnå en minskning av inköpt mat med 1 procent krävs en minskning av hushållens matsvinn med några procent. För att kommunerna ska lyckas med att nå denna effekt krävs att kommuner som genomfört lyckade satsningar delar med sig av sina arbetsmetoder. Att effekten bedöms bli så tydlig beror på att det finns många konkreta åtgärder som hushållen kan vidta och därför informeras om.
2. Att inköpen av förbrukningsvaror minskar med 0,1 procent, jämfört med hur stor konsumtionen annars hade varit. Med förbrukningsartiklar menas i detta sammanhang förbrukningsvaror, rengöringsartiklar samt varor för kropps- och skönhetsvård. Effekten antas bli uppnådd genom att kommunerna informerar om alternativ till engångsartiklar, exempelvis tygpåsar. Att effekten bedöms bli låg beror på att det finns färre tydliga exempel för hur förbrukningsvaror kan ersättas jämfört med hur matsvinnet kan minskas.
3. Att inköpen av nya konsumentprodukter som exempelvis kläder, husgeråd, möbler, leksaker och elektronik minskar med 0,5 procent, jämfört med hur stor konsumtionen annars skulle varit, på grund av mer begagnathandel och återbruk, ökad uthyrning och fler reparationer. Denna effekt kan uppstå på flera sätt där kommunerna i samspel med ideella aktörer och företag verkar för att gynna att kommuninvånarna förebygger sitt avfall.

Ovan beskrivna effekter skulle leda till minskat behov av att producera nya varor, vilket skulle leda till stor utebliven miljöpåverkan i form av utebliven materialåtgång. Materialproduktion innebär en rad olika aktiviteter som bidrar till negativa miljöeffekter som

exempelvis gruvbrytning, bomullsodling, energiutvinning, skogsbruk, kemikalietillverkning och så vidare. Utredningen saknar data på hur stor miljöpåverkan svensk konsumtion av livsmedel och konsumentprodukter ger upphov till. Däremot har utredningen uppgifter från SCB⁴³ om hur stora växthusgasutsläpp som konsumtionen orsakar, vilka kan ge viss uppfattning om vilka storheter och relationer vi talar om. Se tabell 16.2.

Tabell 16.2 Räkneexempel. Effekt på de konsumtionsbaserade klimatutsläppen efter 5 år från hushållen för olika varukategorier totalt, utanför Sverige och i Sverige, ton CO₂ekvivalenter/år

	Livsmedel,	Förbruknings- varor,	Konsument- produkter,	Totalt, ton CO ₂ e
Ursprungliga utsläpp Sverige totalt, ton CO ₂ e	19 000 000	1 300 000	9 300 000	
Åtgärdens effekt på inköpen, %	-1,0 %	-0,10 %	-0,50 %	
Effekt totalt, ton CO₂e	-190 000	-1 300	-47 000	-240 000
Varav effekt utanför Sverige, ton CO ₂ e	-130 000	-1 200	-43 000	-180 000
Varav effekt i Sverige, ton CO ₂ e	-57 000	-110	-3 600	-61 000

Beräkningarna visar att denna åtgärd har stor potential att minska klimatutsläppen. Med antaganden om konsumtionsminskningar på 0,1–1 procent, minskar de konsumtionsbaserade klimatutsläppen med 240 000 ton koldioxidekvivalenter per år. Anledningen att effekten blir så stor, är att åtgärden berör stora källor klimatutsläpp.

I den mån hushållens kostnadsminskningar leder till ökad konsumtion av andra tjänster och varor, har det inte tagits med i beräkningarna. Observera att den största minskningen av klimatutsläppen förväntas ske utanför Sveriges gränser. Störst potential bedöms arbetet med att förebygga matsvinn ha. Observera även att ovanstående effekter bygger på ett exempel där kommunerna specifikt satsar på att förebygga matsvinn, förbrukningsmaterial

⁴³ Beräkningar av ton CO₂ekvivalenter år 2014 per 107 COICOP, SCB 2016. Personlig kontakt med Anders Wadeskog, SCB, 14 november 2016.

och avfall från konsumentprodukter. Kommunerna kan göra andra prioriteringar men även då uppstår andra miljöeffekter.

Förutom minskade klimatutsläpp förväntas åtgärden ha en rad positiva effekter på miljön, som minskad övergödning, minskad användning av farliga ämnen, minskat uttag av både förnybara och icke förnybara material. Även behovet av avfallshantering minskar.

16.3.10 Konsekvenser för sysselsättningen och regionala effekter

Förslaget bedöms leda till 290 kommunala tjänster med en omfattning på i genomsnitt kvartstid eller halvtid. Detta innebär ökad sysselsättning. Sysselsättningen ökar troligen även i de ideella organisationer och begagnatföretag som tar hand om de ökade mängder inlämnade begagnade produkter som förslaget väntas innebära. Dock bedöms att en del av den höjda avfallstaxan respektive hushållens ökade utlägg för begagnade varor, hyror och reparationer, tränger undan konsumtion av andra inhemska varor och tjänster vilket sänker sysselsättningen i andra sektorer, exempelvis detaljhandeln.

Sammantaget bedöms samtliga dessa effekter i stort sett ta ut varandra även om begagnatförsäljning och reparation i princip bör vara mer tjänsteintensiv konsumtion än nya produkter.

Glesbygdskommuner behöver organisera sitt arbete på andra sätt än tätortskommuner. Det finns ingenting i förslaget som detaljreglerar hur arbetet ska ske varför detta inte borde innebära något problem.

16.3.11 Konsekvenser för jämställdheten

Förslaget får enligt utredningens bedömning liknande effekter för bägge könen och har därför ingen påverkan på jämställdheten.

16.3.12 Konsekvenser för integrationen

Förslaget har sannolikt positiva effekter på sysselsättningen inom områden som reparation, återanvändning och insamling, vilket indirekt kan ha positiva effekter på integrationen då det inom dessa sektorer ryms många arbetsuppgifter som inte kräver mycket goda kunskaper i svenska språket.

16.3.13 Konsekvenser för brottsligheten

Förslaget bedöms inte ha någon påverkan på brottsligheten.

16.3.14 EU-rätten

Förslagen bedöms vara i linje med EU:s avfallshierarki, som anges i avfallsdirektivet.⁴⁴ Sverige har skyldighet att tillämpa avfallshierarkin som prioriteringsordning för lagstiftning och politik som rör förebyggande och hantering av avfall. Genom förslagen kompletteras den kommunala renhållningsskyldigheten, som i dag innehåller prioriteringsordning för de nedre stegen i avfallshierarkin, med krav att verka för att de översta stegen uppnås, det vill säga att förebygga avfall. Förslagen bedöms därför bidra till en högre grad av samstämmighet mellan svensk rätt och EU-rätten.

16.3.15 Det kommunala självstyret

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett dem. Genom förslagen ges kommunen dels skyldigheter att verka avfallsförebyggande, dels möjligheter att finansiera sådana åtgärder med renhållningsavgiften. Syftet är att öka kommunernas ambitionsnivå vad gäller det avfallsförebyggande arbetet. De begränsningar i det kommunala självstyret som förslagen medför bedöms vara nödvändiga och pro-

⁴⁴ Direktiv 2008/98/EG.

portionerliga för att uppnå det syftet. Genom förslaget regleras inte i detalj hur kommuner ska verka avfallsförebyggande. Det innebär att även inom ramen för de föreslagna bestämmelserna finns ett betydande utrymme för kommunen att välja hur det avfallsförebyggande arbetet utförs.

16.3.16 Ikraftträdande och behovet av särskilda informationsinsatser

Utredningen bedömer att detta lagförslag kan träda i kraft den 1 juli 2018, efter sedvanlig beredning. Behovet av informationsinsatser bedöms vara begränsat eftersom företag inte berörs direkt av förslagen.

17 Förebygg avfall i statliga och kommunala verksamheter

Förslag: Tydliggör kommunens skyldighet att förebygga avfall i sin verksamhet, genom en precisering i reglerna som styr kommunens avfallsplan. Avfallsplanen ska innehålla uppgifter dels om förebyggande av avfall i den egna verksamheten, dels hur kommunen verkar för att förebygga avfall i kommunen.

Ge statliga myndigheter en skyldighet att förebygga avfall i sin verksamhet inom ramen för myndighetens miljöledningssystem.

Regeringen bör överväga att ge tidsbegränsat ekonomiskt stöd till kommuner för strategiskt arbete med att förebygga avfall i kommunens verksamheter.

Ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att utveckla mått och kriterier för cirkulär upphandling.

17.1 Bakgrund och gällande rätt

Alla som bedriver en verksamhet ska hushålla med råvaror och utnyttja möjligheterna till att förebygga avfall. Det följer av miljöbalkens hushållnings- och kretsloppsprinciper och gäller för såväl statliga, kommunala som privata verksamheter.¹ Bestämmelsen i miljöbalken ändrades år 2016² för att tydligare återspegla den så kallade avfallshierarkin i EU:s ramdirektiv för avfall. Att förebygga avfall innebär att:

¹ 2 kap. 5 § miljöbalken.

² Proposition 2015/16:166.

- minska mängden avfall,
- minska mängden skadliga ämnen i material och produkter,
- minska de negativa effekterna av avfall.

Kommunen ska i avfallsplanen beskriva de åtgärder den vidtar för att minska avfallens mängd och farlighet. Den skyldigheten följer av miljöbalken.³ Det är dock inte närmare specificerat om åtgärderna som ska beskrivas avser såväl den egna verksamheten som åtgärder för att förebygga avfall i kommunen i stort.

Statliga myndigheter ska enligt miljöledningsförordningen⁴ införa och utveckla ett system för sitt miljöarbete, ett så kallat miljöledningssystem, och varje år redovisa arbetets resultat. Miljöledningssystemet ska omfatta både direkt och indirekt miljöpåverkan. Med indirekt miljöpåverkan avses effekter till följd av exempelvis beslut, meddelade föreskrifter eller rådgivning. För vissa namngivna myndigheter ska dock miljöledningssystemet endast omfatta direkt miljöpåverkan. I förordningen stadgas exempelvis att myndigheten ska använda energieffektiv informationsteknik och ha en miljöanpassad mötes- och resepolicy.⁵ Förordningen innehåller däremot inte någon uttrycklig bestämmelse om att förebygga avfall.

Hur långt man kommit i arbetet med att förebygga avfall i sina verksamheter varierar betydligt mellan olika kommuner och statliga myndigheter. Hinder som rapporterats till utredningen handlar om avsaknad av tydliga krav från staten, låg prioritet från kommun- eller verksledningen och otydliga regler om vad kommunen eller myndigheten får göra och hur det får finansieras.

³ Miljöbalken 15 kap. 41 §.

⁴ Förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

⁵ Miljöledningsförordningen 15 §.

17.2 Utredningens överväganden och förslag

17.2.1 Tydliggör kommuner och myndigheters skyldighet att planera och följa upp avfallsförebyggande åtgärder

Kommuner och statliga myndigheter har ett särskilt ansvar att förebygga avfall i sin verksamhet, dels som förebild för privatpersoner och företag, dels som användare av skattemedel. Utöver de miljömässiga vinsterna kan avfallsminimering leda till betydande ekonomiska besparingar i offentliga verksamheter. I sin roll som upphandlare har den offentliga förvaltningen också en möjlighet att styra marknaden till giftfria, avfallssnåla och cirkulära produkter, tjänster och affärsmodeller.

Avfallsförebyggande bör vara en viktig del i kommuner och statliga myndigheters arbete med att nå FN:s globala mål för hållbar utveckling, Agenda 2030⁶, och de nationella miljömålen⁷, inklusive generationsmålet⁸.

Kommunerna har stora möjligheter att påverka mängden avfall som genereras i Sverige. I exempelvis Göteborg stad, Sveriges näst största kommun, kommer en fjärdedel av mängden hushållsavfall⁹ från kommunens egna verksamheter. Kommunen genererar också en stor andel av stadens verksamhetsavfall, till följd av att den äger 50 procent av hyreslägenheterna och är största ägare av kommersiella lokaler.

Det finns goda exempel om hur kommuner förebygger avfall i sina verksamheter. Malmö stad minskade exempelvis inköpskostnaderna med 6,7 miljoner kronor på drygt ett och ett halvt år genom att starta en intern webbplats för återbruk i förvaltningen tillsammans med företaget off2off.¹⁰

Under utredningen har vi konstaterat att, även om det finns flera goda exempel på hur enskilda kommuner förebygger avfall i

⁶ Flera av målen som anges i Agenda 2030 har koppling till avfallsförebyggande, exempelvis målen att uppnå en hållbar förvaltning, att halvera matsvinnet, att väsentligt minska avfallsmängderna och att främja hållbar offentlig upphandling.⁶

⁷ Framför allt målen om begränsad klimatpåverkan, god bebyggd miljö och giftfri miljö.

⁸ Strecksatserna om resurseffektiva kretslopp, god hushållning med naturresurser och konsumtionsmönster som orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

⁹ I begreppet hushållsavfall ingår både avfall från hushåll och avfall från andra verksamheter som kan jämföras med hushållsavfall, det vill säga avfall som uppstår i en verksamhet till följd av att människor uppehåller sig där.

¹⁰ <http://www.off2off.se/referenser/case/>, besökt den 16 februari 2017.

sina verksamheter, varierar ambitionsnivån betydligt. För att åstadkomma en ambitionshöjning och ett mer strategiskt arbete med avfallsförebyggande, föreslår utredningen skärpta regler. Målet är att kommuner och statliga myndigheter ska vara förebilder i arbetet med att förebygga avfall.

Utredningen föreslår att reglerna om kommunens avfallsplan preciseras för att tydliggöra skyldigheten att förebygga avfall i den egna verksamheten. Förtydligandet innebär att avfallsplanen ska beskriva både kommunens avfallsförebyggande åtgärder i den egna verksamheten och kommunens åtgärder för att förebygga avfall i övrigt i kommunen. Utredningen bedömer att förtydligandet kan skapa ökad prioritet i kommunen för arbetet med att förebygga avfall i den egna verksamheten. Naturvårdsverket bör stödja kommuners arbete, exempelvis genom att samla in och sammanställa goda exempel på hur kommuner arbetar med att förebygga avfall.

Även statliga myndigheters skyldighet att förebygga avfall i den egna verksamheten bör förtydligas. Vi föreslår att en bestämmelse om det förs in i miljöledningsförordningen.¹¹ Utöver att upprepa vad som redan gäller enligt hushållnings- och kretsloppsprinciperna¹² innebär den föreslagna bestämmelsen att myndigheter årligen ska redovisa de avfallsförebyggande åtgärderna och de uppkomna avfallsmängderna till regeringen och till Naturvårdsverket.¹³

¹¹ Förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

¹² 2 kap. 15 § miljöbalken.

¹³ 20 § förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

exempel Göteborg stad

I Göteborg har kommunen satt som mål att avfallsmängder per invånare ska minska med 30 procent mellan 2010 och 2030. Kommunens verksamheter har ett ansvar att vara förebilder i det arbetet, enligt Göteborg stads miljöprogram. Därför gjorde kommunen för några år sedan en kartläggning av verksamheternas avfallsströmmar. Kartläggningen visade att man fortfarande befann sig i mitten av avfallshierarkin, det vill säga med att införa och förbättra sortering av avfall.

För att konkretisera vad avfallsförebyggande innebär startade kommunen metodutvecklingsprojektet Förebygga avfall i Göteborgs stad. Projektet tog fram metoder, rutiner och goda exempel för hur avfall kan förebyggas. Dessutom startade två pilotprojekt om det avfallssnåla äldreboendet och att förebygga avfall på kontor. Vägledningarna finns nu publicerade på kommunens webbsida för hur verksamheter kan förebygga avfall på kontor, i äldreomsorgen, i förskola och skola, vid inköp och upphandling, samt för hur livslängden på IT-utrustning kan förlängas.

Åtgärderna har gett resultat. På bara ett halvår minskade exempelvis äldreboendet Sekelbo sitt matavfall med 23 procent och sitt restavfall med 10 procent. Miljöpåverkan har minskat, och också kostnaderna. Göteborg stad har beräknat att om alla 57 äldreboenden i Göteborg skulle minska sitt matavfall och användningen av engångsprodukter i samma utsträckning som Sekelbo, skulle inköpskostnaderna minska med 11 miljoner kronor. Detta samtidigt som både boende och personal anger ökad trivsel.

Kommunen har också inrättat en intern webbplats för återbruk där kommunens verksamheter kan annonsera ut överblivna möbler och inventarier. Genom denna har koldioxidutsläppen minskat med 70 ton samtidigt som inköpskostnaderna minskat med 7 miljoner kronor sedan starten 2013.

Främja cirkulär upphandling

Offentlig upphandling är ett viktigt verktyg för att resurseffektivisera och förebygga avfall i offentlig sektor. Genom upphandling kan kommuner exempelvis styra mot att använda varor och material som kan återvinnas eller lagas och flergångsprodukter i stället för engångsprodukter. Kommunen kan dessutom köpa funktion i stället för produkt, som en transporttjänst i stället för ett fordon eller en kontorsplats i stället för en fastighet.

I dag upphandlar den offentliga sektorn varor och tjänster för omkring 625 miljarder kronor.¹⁴ Det betyder att cirkulär offentlig upphandling även kan skapa betydande möjligheter för företag som erbjuder cirkulära varor och tjänster.

En intervjustudie som Naturvårdsverket låtit göra visar att kommuner, trots i många fall interna styrande dokument med krav på miljöanpassade inköp, inte i någon större utsträckning inkluderar kriterier om avfallsförebyggande i sina upphandlingar.¹⁵ Enligt studien är en förklaring att det saknas utbildning och verktyg i form av kriterier, för hur krav bör ställas. Men en omställning till cirkulär upphandling ställer inte bara krav på kommunens upphandlare, utan även på politiker och beslutsfattare i kommunen. Cirkulär och mer resurseffektiv upphandling förutsätter planering, konsekvensanalys och uppföljning. Frågor om exempelvis hur kommunens arbetssätt ändras vid en övergång från egna fordon till att dela fordon i en bilpool förutsätter engagemang och prioritering även från kommunledningen.

I EU:s handlingsplan för en cirkulär ekonomi pekas offentlig upphandling ut som ett viktigt styrmedel.¹⁶ I handlingsplanen skriver EU-kommissionen att den lyfter in cirkulära kriterier, till exempel hållbarhet och möjlighet att reparera, när nya upphandlingskriterier fastställs eller ses över. EU-kommissionen ska också genom bland annat riktade utbildningsinsatser arbeta för att kriterierna tillämpas i högre utsträckning än i dag.

Även i Norden och Sverige pågår initiativ för att bättre utnyttja den potential som offentlig upphandling har som styrmedel för cirkulär ekonomi.¹⁷ Nordiska ministerrådet hade ett projekt under 2016 för att kartlägga hur nordiska länder genomför cirkulär upphandling och presentera goda exempel. Projektet ska även föreslå hur cirkulär ekonomi bättre kan främjas genom upphandling och inom vilka produktområden som offentlig upphandling kan skapa nya marknader. Branschorganisationen Avfall Sverige driver också

¹⁴ Uppgift hämtad från Konkurrensverket. 2016. *Upphandling enligt lägsta pris behöver inte ge sämre kvalitet*.

¹⁵ Naturvårdsverket. 2016. *Avfallsförebyggande kriterier vid offentlig upphandling – verktyg för att nå de nationella miljökvalitetsmålen*.

¹⁶ EU-kommissionen. 2015. *Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin*.

¹⁷ Circular procurement in Nordic Countries – CIPRON.

ett utvecklingsprojekt som syftar till att ta fram kriterier för förebyggande av avfall i kommunal verksamhet.

Upphandling kan också användas för att driva utvecklingen av cirkulära produkter och tjänster som ännu inte finns på marknaden, så kallad innovationsupphandling. Redan att handla upp en funktion i stället för en produkt är i sig ett viktigt steg för en mer innovationsvänlig upphandling. Regeringen gav under 2015 Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att främja innovation i upphandlingar genom tidig dialog. Upphandlingsmyndigheten har under år 2016 även inlett projektet Inköp som styrmedel.

Regeringens nya upphandlingsstrategi visar en tydlig vilja att använda upphandling mer strategiskt för att uppnå såväl ekonomiska besparingar som andra positiva effekter i samhället.¹⁸ EU:s nya upphandlingsdirektiv¹⁹, som nyligen implementerats i svensk rätt, har också mer fokus på och lämnar större utrymme för miljökriterier än tidigare regler. Denna utveckling är positiv och regeringen bör fortsätta sitt arbete med att driva på och stödja utveckling och tillämpning av cirkulär offentlig upphandling, inklusive en mer innovationsvänlig upphandling generellt och fler försök med renodlad innovationsupphandling.

Utredningen anser att Upphandlingsmyndigheten har en viktig roll i att möta behovet av ytterligare stöd från enskilda upphandlare i kommunerna. Utredningen står därför bakom entreprenörskapsutredningens²⁰ förslag om att ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att utveckla mått och kriterier för att bedöma hur väl anbud motsvarar kravet på cirkularitet, i form av exempelvis standarder för återvinning, metoder för hur man bedömer kostnader över produktlivscykeln och standardiserade utvärderingsmetoder som är transparenta, objektiva och mätbara.

¹⁸ Finansdepartementet. 2016. Nationella upphandlingsstrategin.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG.

²⁰ SOU 2016:72, *Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet*, s. 191.

Får kommuner skänka använda produkter?

Om en kommun vill göra sig av med en produkt som den äger men inte längre har behov av, kan kommunen antingen lämna den vidare till någon annan verksamhet i kommunen, eller sälja den externt. Om kommunen säljer produkten ska det göras till marknadsmässiga priser och villkor. Annars riskerar försäljningen att utgöra otillåtet gynnande av enskild och strida mot principen om god ekonomisk förvaltning, enligt bestämmelser i kommunallagen.²¹ Bestämmelserna innebär alltså att det inte får ske en förmögenhetsöverföring från kommunen till en enskild. Det som den enskilde köper från kommunen måste ersättas med ett ekonomiskt värde som motsvarar köpet.

Det finns diskussioner om förbudet att gynna enskild även innebär att kommuner är förbjudna att skänka återanvändbara produkter till externa begagnataktörer.²² En sådan tolkning skulle innebära att återanvändbara produkter som kommunen inte kan återanvända internt och inte kan sälja, måste göras av med som avfall, även om de bedöms vara möjliga att återanvända. Därmed skulle kommunen vara förhindrad att utnyttja möjligheterna att minska mängden avfall, som hushållningsprincipen²³ föreskriver. Utredningen bedömer inte att kommunallagen kan tolkas så kategoriskt.

Utredningens bedömning är att det finns situationer då kommunen får skänka använda produkter till exempelvis en begagnataktör, utan att det ska betraktas som otillåtet gynnande av enskild eller strida mot principen om god ekonomisk förvaltning.²⁴ Det avgörande är vilket värde produkten representerar. Om produkten exempelvis är tämligen ny och inte avskriven ännu, representerar den troligen ett nämnvärt ekonomiskt värde och att skänka bort en sådan produkt torde inte vara förenligt med kommunallagen. Men om det däremot krävs någon form av nedlagt arbete, eller export till ett annat land för att produkten ska representera ett

²¹ 2 kap. 8 § och 8 kap. 1 § kommunallagen. Flera kommuner har också interna riktlinjer om hur försäljning av kommunens egendom exempelvis ska annonseras på förhand.

²² Se bland annat Naturvårdsverkets. 2016. *Förslag om hantering av textilier – Redovisning av ett regeringsuppdrag*, s. 70.

²³ 2 kap. 5 § miljöbalken.

²⁴ Utgångspunkten för detta resonemang är att det är fråga om en produkt och inte något som blivit avfall. Se om avfallsdefinitionen i kapitel 16.

värde, är kommunen sannolikt inte förhindrad att skänka produkten till någon som kan ge produkten ett ekonomisk värde.

Ett annat fall där produkter bör kunna skänkas bort är om kommunen inom rimliga resurser och tidsramar försökt att sälja produkten men inte lyckats göra det. Detsamma torde gälla om produkten bedöms ha ett så ringa värde att det understiger kostnaderna för en eventuell försäljning. I dessa fall bör gällande lagstiftning inte hindra kommuner att skänka produkten till ett företag som får ut den på en andrahandsmarknad. Detta särskilt om företaget kommer och hämtar den uttjänta produkten eftersom kommunen genom hämtningen då dessutom får en motprestation som har ett ekonomiskt värde. Givetvis måste kommunen tillämpa någon form av urvalsförfarande utifrån transparenta kriterier när den väljer vilken aktör som ska få produkten.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att kommuner både har en skyldighet, enligt hushållningsprincipen, och ett juridiskt utrymme att förebygga att verksamheten slänger återanvändbara produkter. I första hand bör kommunen självklart försöka behålla värdet inom verksamheten genom intern återanvändning eller genom extern försäljning. I andra hand finns det, enligt utredningens tolkning, utrymme att skänka produkter som bedöms sakna värde eller endast har ett ringa värde. Först som en sista utväg, exempelvis när återanvändning bedöms vara olämpligt ur ett miljöperspektiv eller av någon annan anledning, bör en produkt som kan återanvändas slängas.

17.2.2 Överväg tidsbegränsat statligt stöd till kommuner

Att förebygga avfall i egna verksamheten kan leda till ekonomiska besparingar tack vare effektiviseringar och minskade avfallsmängder att hantera. Det visar inte minst Göteborg stads arbete. I ett initialt skede kan dock arbetet leda till ökade kostnader, exempelvis för att kartlägga hur och var kommunens verksamheter genererar avfall, att analysera hur verksamheterna kan arbeta annorlunda för att minska avfallsmängderna och för att implementera åtgärderna.

Kommunen kan inte använda renhållningsavgiften för att finansiera åtgärder som förebygger avfall i den egna organisationen. I stället

måste åtgärderna finansieras med skattemedel, i konkurrens med andra kommunala utgiftsposter.

Utredningen anser att regeringen bör överväga ett tidsbegränsat statligt stöd till kommuner i form av ett avfallsförebyggandestöd, för att i uppstartsskedet underlätta kommunernas strategiska arbete med att förebygga avfall i sina verksamheter.

Avfallsförebyggandestödet bör motsvara åtminstone en halvtidstjänst och kunna sökas för minst en tvåårsperiod. För att beviljas stöd bör kommunen förbinda sig att exempelvis kartlägga avfallsflöden, sätta uppföljningsbara mål, fastställa en strategi för avfallsförebyggande, aktivt arbeta för att genomföra strategin och fortsätta arbetet även efter att stödet upphört.

Ett liknande stöd har gett goda resultat för kommuner och landstings energieffektiviseringsarbete.²⁵ Syftet med stödet skulle vara att utveckla god praxis och goda exempel samt att verka för att sprida dem för att ge snabbare effekt i hela den kommunala sektorn.

17.3 Konsekvenser av förslaget

17.3.1 Förslagets syfte och berörda miljömål

Detta förslag syftar till att förbättra kommunernas och de statliga myndigheternas resurshushållning genom att ställa krav på att de har ett aktivt arbete för att förebygga avfall i sin egen verksamhet. Med den egna verksamheten avses både kommunernas och myndigheternas egen verksamhet såsom inköp av el, kontorsmaterial och livsmedel till skolor och äldreboenden, men även att kommuner och statliga myndigheter ska verka avfallsförebyggande i sin myndighetsutövning.

Förslaget underlättar att nå en lång rad miljömål men särskilt miljö kvalitetsmålen God bebyggd miljö och Begränsad klimatpåverkan. Detta i första hand genom ett minskat behov av nypro-

²⁵ Förordning (2009:1533) om statligt stöd till energieffektivisering i kommuner och landsting. Se även <http://www.energimyndigheten.se/energieffektivisering/program-och-uppdrag/avslutade-program/Statligt-stod-till-energieffektivisering-i-kommuner-och-landsting/>, besökt den 16 februari 2017.

duktion av produkter men även genom att behovet av transporter och avfallshantering minskar.

Förslaget bidrar även till att generationsmålet uppnås, se kapitel 11, samt till att nå följande av Agenda 2030:s delmål för Mål 12 Hållbar konsumtion och produktion:

12.3 Till 2030, halvera det globala matsvinnet per person i butik- och konsumentledet, och minska matsvinnet längs hela livsmedelskedjan, även förlusterna efter skörd.

12.5 Till 2030 väsentligt minska mängden avfall genom åtgärder för att förebygga, minska, återanvända och återvinna avfall.

12.7 Främja hållbara offentliga upphandlingsmetoder, i enlighet med nationell politik och nationella prioriteringar.

17.3.2 Nollalternativet

Nollalternativet innebär att inga ytterligare åtgärder utöver de som redan är beslutade eller redan pågår genomförs. Exempel på pågående åtgärder är arbetet för att nå målet för halverat matsvinn till år 2030. Avfall Sverige bedriver ett samordnande arbete för att driva på kommunernas frivilliga arbete för förebyggande av avfall. Tidigare i detta kapitel och i kapitel 12 beskrivs dagens situation utförligt.

Kommuner och myndigheters avfallsförebyggande utgår i dag från de allmänna skrivningar som finns i miljöbalken men utan preciserade krav på de olika aktörerna. Denna ordning påverkar hur högt kommuner och myndigheter prioriterar frågan. Utredningens bedömning är att detta är otillräckligt om samhället ska bli resurseffektivt och ställa om till en cirkulär ekonomi.

17.3.3 Alternativa förslag och scenarier

Alternativa förslag

Alternativet till att kommuner och myndigheter får ett tydligare uppdrag att förebygga avfall är att en nationell myndighet ges i uppdrag att driva på och stötta kommuner och myndigheter i detta arbete.

Utredningen lägger i kapitel 9 ett förslag på en delegation för cirkulär ekonomi som bland annat föreslås få det uppdraget. Utredningen ser dock inte denna delegation som ett alternativt förslag utan som ett kompletterande förslag. Om en nationell delegation införs samtidigt som detta förslag beslutas, bedömer utredningen att effekterna av förslaget blir större.

Ett annat alternativt förslag hade varit tvingande resurseffektivitetsmål för kommuner och myndigheter. Utredningen bedömer det inte aktuellt att lägga fram ett sådant förslag.

Scenario 1. Stärkta krav på avfallsförebyggande arbete

I detta scenario antas kommuner och myndigheter implementera de stärkta kraven med en medelhög ambitionsnivå. Ingen nationell delegation för cirkulär ekonomi inrättas. Eftersom det tidigare inte funnits något tydligt lagkrav på att kommuner och myndigheter ska jobba med avfallsförebyggande arbete, antas det finnas en hel del relativt enkla åtgärder att genomföra för kommunerna.

Scenario 2. Stärkta krav på avfallsförebyggande arbete

I detta scenario antas kommuner och myndigheter implementera de stärkta kraven med en hög ambitionsnivå, som en del av en stärkt nationell samverkan för cirkulär ekonomi i linje med utredningens förslag i kapitel 8 och 9. Det innebär att kommunerna får hjälp med metodstöd, spridning av goda exempel och genom att frågan tydligare lyfts upp på dagordningen både nationellt och lokalt, bland annat genom inrättandet av en delegation för cirkulär ekonomi. Detta innebär att arbetet i kommuner och myndigheter får en större utväxling än det annars hade fått.

I detta scenario bedömer utredningen att effekten av de föreslagna ändringarna blir betydligt större. Kommuners och myndigheters resursförbrukning mätt i nyinköp och nyinvesteringar approximativt minskar med 2 procent netto under en femårsperiod²⁶.

²⁶ Exempel på ett utfall som leder till en minskning med 2 procent: 100 procent av verksamheterna minskar förbrukningen av 40 procent av inköpskategorierna med i genomsnitt 5 procent.

Ökningen med en faktor fyra beror på att en större andel kommuner och myndigheter antas ta ett helhetsgrepp på det avfallsförebyggande arbetet, samtidigt som dessa kommer att se över en betydligt större andel av inköps- och investeringskategorierna.

17.3.4 Berörda aktörer

De som berörs direkt av förslagen är Sveriges 290 kommuner och de myndigheter som omfattas av förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter. Dessa kommer att få ökade krav på sig att bedriva och redovisa avfallsförebyggande åtgärder. Alla myndigheter omfattas inte av kravet på miljöledningssystem. I november 2016 listar förordningen 169 myndigheter som omfattas av kravet varav 38 endast behöver ha ett förenklat miljöledningssystem. Enligt myndighetsregistret fanns det i november 2016 241 statliga förvaltningsmyndigheter²⁷. Utredningens bedömning är att kravet gäller alla större myndigheter med stor fysik påverkan medan det är mindre myndigheter som är undantagna.

De som berörs indirekt av förslagen är kommunernas och myndigheternas leverantörer. Då dessa leverantörer finns i ett mycket stort antal branscher går det inte att lista vilka de är.

17.3.5 Konsekvenser för kommunerna

Förslaget, det vill säga scenario 1, innebär att arbetet kommer att ges högre prioritet än i dag eftersom det blir ett tydligare lagkrav. Vår bedömning är att kommuner i varierande grad ser över sina upphandlingsrutiner, inför interna bytessystem, inför kommunala bilpooler, ökar antalet reparationer, inför program för att minska matsvinn inom skola och äldreomsorg med mera. Kommuner som kommit längre förväntas även ställa krav på resurseffektivitet vid infrastruktursatsningar och byggandet av fastigheter. Hur stora effekter detta leder till är osäkert. Utredningen gör det grova antagandet att kommunerna minskar sina inköp med i storleksord-

²⁷ Länsstyrelserna räknade som en myndighet.

ningen 0,5 procent inom 5 år²⁸. Det vill säga med 1,1 miljarder kronor netto årligen eftersom de totala inköpen och investeringarna uppgår till 215 miljarder kronor per år.²⁹

Erfarenheter från Göteborgs Stad³⁰ visar att förändringsarbete tar tid och kräver att kommunen anställer personal, till exempel processledare. Se beräkning av kostnaderna för ökade personal-kostnader i tabell 17.1. Totalt sett bedöms kostnaderna för nyanställningar till 190 miljoner kronor årligen.

Tabell 17.1 Uppskattade kostnader för kommunerna att bedriva avfallsförebyggande arbete för Scenario 1

Kommunstorlek, Antal tusen invånare	Antal kommuner	Antal tjänster	Kostnad per kommun, tkr ³¹	Kostnad totalt, mkr
200–1 000	4	6	4 320	
100–200	11	3	2 160	
50–100	32	2	1 440	
20–50	74	1	720	
10–20	93	0,5	360	
2–10	76	0,25	180	
Totalt	290			190

För scenario 2, det vill säga förslaget i kombination med en starkare nationell samverkan för cirkulär ekonomi, antas antalet anställda som anställs för att arbeta med avfallsförebyggande arbete nästan fördubblas eftersom frågan lyfts högre upp på dagordningen. Det innebär kostnader på 380 miljoner kronor årligen. Vidare antas att kommunernas arbete i högre grad riktas mot de större resursflödena som byggen av infrastruktur och fastigheter. Hur stor resurseffektiviseringen blir är svårt att säga. Utredningen har gjort ett grovt antagande på en resurseffektivisering på 2 procent inom 5 år³². Detta

²⁸ Exempel på ett utfall som leder till en minskning med 0,5 procent: 50 procent av verksamheterna minskar förbrukningen av 10 procent av investerings- eller inköpskategorierna med i genomsnitt 10 procent.

²⁹ Personlig kontakt med Anders Wadeskog, SCB, 16 november 2016.

³⁰ Intervjuundersökning 11 november 2016. Se fotnot 36 i kapitel 16.

³¹ Varje årsarbetskraft antas kosta 720 000 kronor.

³² Exempel på ett utfall som leder till en minskning med 2 procent: 50 procent av verksamheterna minskar förbrukningen av 40 procent av investerings- eller inköpskategorierna med i genomsnitt 10 procent.

innebär en lägre kostnad för inköp och investeringar med 4,3 miljarder kronor per år. Se tabell 17.2.

Tabell 17.2 Kommunernas kostnader och effekter på kostnaderna för scenario 1 och 2, miljarder kronor

	Inköp och investeringar, Mdr kr ³³	Ökade personal-kostnader, Mdr kr/år	Minskning av inköp och investeringar, netto, mdr kr
Scenario 1, förslaget	215	0,19	1,1
Scenario 2, förslaget + Delegation för cirkulär ekonomi	215	0,38	4,3

17.3.6 Konsekvenser för myndigheterna

Förslaget, det vill säga scenario 1, innebär att arbetet ges högre prioritet än i dag eftersom det blir ett tydligare lagkrav. Vår bedömning är att berörda myndigheter i varierande grad ser över sina upphandlingsrutiner, inför interna bytessystem, inför bilpooler och ökar antalet reparationer. En del myndigheter förväntas även ställa krav på resurseffektivitet vid infrastruktursatsningar och byggandet av fastigheter. Sammantaget bedömer utredningen att utfallet blir en minskning av myndigheternas inköp med i storleksordningen 0,5 procent inom 5 år³⁴. Det vill säga med 1,0 miljarder kronor årligen eftersom de totala inköpen och investeringarna uppgår till 202 miljarder kronor per år.³⁵

Genomförandet av dessa åtgärder kommer att kräva att myndigheterna prioriterar om bland sina övriga uppgifter för att lägga ökat fokus på avfallsförebyggande arbete.

För scenario 2, det vill säga förslaget i kombination med förslaget om en delegation för cirkulär ekonomi, antas myndigheterna behöva lägga ner ännu mer tid och resurser eftersom frågan lyfts upp på dagordningen. Vidare antas att myndigheternas arbete i

³³ Beräkningar av Anders Wadeskog på Nationalräkenskaperna, november 2016. Siffrorna avser 2014.

³⁴ Exempel på ett utfall som leder till en minskning med 0,5 procent: 50 procent av verksamheterna minskar förbrukningen av 10 procent av investerings- eller inköpskategorierna med i genomsnitt 10 procent.

³⁵ Wadeskog, SCB.

högre grad riktas mot de större resursflödena som byggen av infrastruktur och fastigheter. Hur stor resurseffektiviseringen blir är svårt att säga. Utredningen har gjort ett grovt antagande på en resurseffektivisering på 2 procent inom 5 år³⁶. Detta innebär lägre kostnader för inköp och investeringar med 4,0 miljarder kronor per år. Se tabell 17.3.

Tabell 17.3 Myndigheternas kostnader och effekter på kostnaderna för scenario 1 och 2, miljarder kronor

	Inköp och investeringar, Mdr kr ³⁷	Minskning av inköp och investeringar, mdr kr.
Scenario 1	201	1,0
Scenario 2	201	4,0

17.3.7 Konsekvenser för företagen

De leverantörer som erbjuder resurseffektiva varor och tjänster ökar sin omsättning, medan de som erbjuder mindre resurseffektiva lösningar får sänkt efterfrågan. Efterfrågan på produkter som i dag används ineffektivt av kommuner och myndigheter sjunker. De företag som gynnas kan finnas inom alla branscher som säljer tjänster eller varor till kommuner och myndigheter och detsamma gäller de som missgynnas. På grund av reglerna för offentlig upphandling är företag som säljer till kommuner och myndigheter större än genomsnittet eftersom större företag har lättare att vinna upphandlingskontrakt.

Enligt en studie³⁸ genomförs flest andel upphandlingar av följande varor eller tjänster av offentliga myndigheter:

- Anläggningsarbete, 40 procent
- Arkitekt-, bygg-, ingenjers- och besiktningstjänster, 10 procent

³⁶ Exempel på ett utfall som leder till en minskning med 2 procent: 50 procent av verksamheterna minskar förbrukningen av 40 procent av investerings- eller inköpskategorierna med i genomsnitt 10 procent.

³⁷ Personlig kontakt med Anders Wadeskog, SCB, 16 november 2016.

³⁸ *Siffror och fakta om offentlig upphandling - Statistik om upphandlingar som genomförts under 2014*. Konkurrensverket, Rapport 2015:9.

- Företagstjänster: lagstiftning, marknadsföring, rådgivning, rekrytering, tryckning och säkerhet, 9 procent
- Avlopps- och avfallshantering, sanering och miljötjänster, 8 procent
- Transportutrustning och transporthjälpmedel, 6 procent
- Konstruktioner och konstruktionsmaterial; konstruktionshjälpmedel (utom elutrustning), 6 procent
- Reparation och underhåll, 6 procent
- IT-tjänster: konsultverksamhet, programvaruutveckling, internet och stöd, 5 procent
- Medicinsk utrustning, läkemedel och
- Hygienartiklar, 5 procent (till stor del landstingen som inte berörs av förslaget).
- Installation (utom programvara), 4 procent.

Storleken på de företag som ingår i en bransch som minst 5 procent av upphandlingarna riktas mot, redovisas i tabell 17.4. Som det framgår kan ett mycket stort antal företag komma att beröras indirekt av förslaget. Huvuddelen av dessa företag är små. Om och hur företagen berörs är dock oklart. En del företag kan få ökad försäljning, till exempel de som utför reparationer medan andra kan få sänkt försäljning, exempelvis företag som säljer engångsartiklar. Eftersom kommuner och myndigheter enligt förslaget själva får lägga upp hur de vill arbeta, går det inte att säga hur effekterna kommer att fördela sig mellan olika branscher.

Tabell 17.4 Antal anställda i en del av de företag som berörs av förslaget ³⁹

Anställda	Repara- tion	Anlägg- ning	Företags- tjänster	Avfall m.m.	IT	Bygg	Fordon
0	7 454	44 001	104 399	365	23 334	37 565	12 439
1–4	2 337	23 976	36 562	210	9 881	18 523	6 468
5–9	396	5 296	3 356	92	1 019	2 661	1 686
10–19	206	2 828	1 850	65	678	1 355	589
20–49	96	1 362	1 181	54	453	760	238
50–99	36	275	367	24	149	207	100
100–199	14	74	163	14	68	90	57
							29
200–499	9	22	102	6	30	40	Formulärets nederkant
500+	4	24	53	6	21	30	9

17.3.8 Konsekvenser för konkurrensförhållandena

Förslaget bedöms inte påverka företagens konkurrensförhållanden negativt. Förslaget gynnar företag som levererar resurseffektiva tjänster och produkter, men utredningens bedömning är att kravet på resurseffektivitet inte slår mot någon särskild grupp av företag. Både små och stora företag och svenska och utländska företag har förutsättningar att leverera resurseffektiva tjänster. Små företag påverkas inte annorlunda än stora företag.

17.3.9 Konsekvenser för miljön

De kommuner som har gått före i det avfallsförebyggande arbetet, exempelvis Göteborgs Stad, har visat att ett avfallsförebyggande arbete kan leda till besparingar, miljövinster och andra positiva effekter som högre livskvalitet för äldre.

Miljöeffekterna innebär positiva effekter på i princip alla miljö-kvalitetsmål. Därför är det mycket svårt att redovisa effekterna på miljön. Särskilt som det saknas aggregerade data för kommuner och myndigheters konsumtion för de materialflöden som förslaget syftar till att påverka. För att tydliggöra miljöeffekterna har vi

³⁹ SCB:s företagsregister 2014. SNI-koder på 2 siffernivå. Aggregerade data.

därför använt oss av aggregerade data för klimatutsläpp från SCB⁴⁰. SCB:s siffror har den fördelen att de omfattar både utsläpp som orsakats i Sverige och i andra länder vilket är vanligt när det gäller miljöpåverkan kopplad till inköp. SCB:s beräkningar omfattar alla inköp och investeringar som kommun och myndigheterna gör, även inköp av tjänster av olika slag. Dessa data visar hur stor påverkan dessa inköp och investeringar har ur ett livcykelperspektiv mätt i koldioxidekvivalenter. Genom att använda det tidigare antagandet, se avsnitt 17.3.6, om förslaget effekt på inköp och investeringar, kan förslaget effekt beräknas. Beräkningarna är approximativa.

Förslaget väntas få relativt litet genomslag procentuellt sett. I scenario 1 antas effekten bli en minskning med 0,5 procent efter 5 år, och i scenario 2 antas en minskning med 2 procent, men eftersom stora verksamheter berörs, leder även små procentuella förändringar till stora effekter.

Tidigare har vi beskrivit vilken effekt vi antagit att dessa lagförslag skulle ge, dels som fristående åtgärd, dels i kombination med en nationell delegation för en cirkulär ekonomi. Som det framgår av tabell 17.5 nedan blir utsläppsminskningarna substantiella av detta förslag. Scenario 1 skulle enligt dessa antaganden och beräkningar minska Sveriges utsläpp med 45 000 ton, medan scenario 2 skulle leda till en minskning med 180 000 ton koldioxidekvivalenter. Den största delen, knappt 70 procent, av utsläppsminskningarna förväntas ske i andra länder. Övriga effekter på andra miljö kvalitetsmål blir också stora men redovisas inte i brist på data.

Tabell 17.5 Scenario 1, minskning av konsumtionsbaserade CO₂-ekvivalenter orsakade av inköp och investeringar, miljoner ton CO₂ekvivalenter

	Utsläpp inom landet	Utsläpp i andra länder	Utsläpp totalt
Kommuner	-8 000	-16 000	-24 000
Myndigheter	-6 000	-15 000	-21 000
Totalt	-14 000	-31 000	-45 000

⁴⁰ Personlig kontakt med Anders Wadeskog, SCB, 14 november 2016.

Tabell 17.6 Scenario 2, minskning av konsumtionsbaserade klimatutsläpp orsakade av inköp och investeringar, miljoner ton CO₂ekvivalenter

	Utsläpp inom landet	Utsläpp i andra länder	Utsläpp totalt
Kommuner	-34 000	-63 000	-97 000
Myndigheter	-22 000	-61 000	-83 000
Totalt	-56 000	-125 000	-180 000

17.3.10 Konsekvenser för brottligheten

Förslagen bedöms inte påverka brottligheten.

17.3.11 Konsekvensen för sysselsättningen samt regionala effekter

Förslaget leder till att kommuner och myndigheter förväntas minska sina nettoinköp och investeringar. Det påverkar företagens försäljning och därmed sysselsättningen negativt. Lägre utgifter för kommuner och myndigheter kan dock leda till ett sänkt skatte-tryck vilket leder till mindre skatteklara och därmed ett mer positivt företagsklimat alternativt till annan offentlig konsumtion som i alla fall inte lär ha ett lägre tjänsteinnehåll. Utredningens bedömning är därför att förslaget inte påverkar sysselsättningen mer än att arbetstillfällen omfördelas mellan och inom branscher.

Utredningen ser inte att förslaget har några särskilda regionala effekter.

17.3.12 Konsekvenser för jämställdheten

Förslaget bedöms inte ha påverkan på jämställdheten mellan könen.

17.3.13 Konsekvenser för integrationen

Förslaget bedöms inte ha påverkan på integrationen.

17.3.14 EU-rätten

Utredningen bedömer att förslagen är förenliga med EU-rätten.

17.3.15 Det kommunala självstyret

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett dem.

Skyldigheten att förebygga avfall i den egna verksamheten gäller redan enligt miljöbalken 2 kap. 5 §. Förslaget innebär inte någon ytterligare begränsning av hur arbetet med att förebygga avfall ska utföras, utan snarare ett tydliggörande av vad som redan gäller i det avseendet.

17.3.16 Ikraftträdande

Utredningen föreslår att detta lagförslag träder i kraft den 1 juli 2018. Enligt förslaget får kommuner och myndigheter själva välja vilka åtgärder de ska vidta. Det går därför inte att gå ut med information till företag eller andra aktörer om hur de påverkas eftersom det är okänt. Det går därför inte att ta särskilda hänsyn till exempelvis mindre företag. Däremot måste kommunerna och myndigheterna när de utformar sitt arbete tänka på att mindre företag i god tid kan behöva informeras om åtgärder som berör dem.

18 Stärk rätten att reklamera undermåliga produkter

Förslag: Sverige bör verka i EU för att skifta bevisbördan i reklamationsrätten, genom att förlänga perioden då säljaren har bevisbördan från nuvarande sex månader till två år.

Om inte EU-förhandlingarna ger önskat resultat bör Sverige utnyttja möjligheten att nationellt gå längre än EU:s minimiregler.

18.1 Bakgrund och gällande rätt

Produkters design, kvalitet och livslängd är avgörande för att möjliggöra ökad användning och återanvändning av produkter, och därmed för att förebygga att avfall uppstår. De regler som finns i dag skyddar dock inte konsumenter och miljö mot defekta och undermåliga produkter på ett effektivt sätt. EU har inlett ett arbete för att integrera krav om produkters hållbarhet i direktivet om ekodesign. Det kan exempelvis handla om att produkter ska vara reparerbara och möjliga att uppgradera och om förbud mot planerat åldrande, det vill säga att produkter designas och konstrueras för att bara hålla en begränsad tidsperiod. Det väntas dock ta många år innan generella krav är på plats. Utöver direkta designkrav finns krav som mer indirekt kan påverka produkters hållbarhet. Konsumentens reklamationsrätt är ett sådant exempel.

I Sverige gäller rätten att reklamera en produkt i tre år. När konsumenten reklamerar en defekt produkt måste säljaren visa att felet inte fanns vid köptillfället, så kallad omvänd bevisbörda. Endast om säljaren kan visa att felet inte fanns vid köptillfället, utan beror på ett användarfel, slipper säljaren avhjälpa felet. Säljaren har bevis-

bördan i sex månader från köptillfället. Därefter vänds bevisbördan och konsumenten måste kunna visa att felet fanns redan vid köptillfället och inte beror på hur produkten använts. Med undantag för uppenbara fall är det svårt för en konsument att bevisa ursprungligt fel. Det är ovanligt att konsument får rätt mot säljare när konsumenten har bevisbördan, då sådana tvister prövats i Allmänna reklamationsnämnden. I praktiken är därför möjligheten att reklamera en defekt produkt kraftigt minskad redan efter sex månader.

Reklamationsreglerna styrs till viss del av EU-regler. EU:s medlemsländer ska ha minst två års reklamationsrätt, varav de första sex månaderna med omvänd bevisbörda. Det följer av konsumentköpsdirektivet¹. Medlemsländerna får ha strängare regler till konsumenternas fördel eftersom direktivet endast är minimiharmoniserande. Sverige har exempelvis tre års reklamationsrätt och Finland har en tidsmässigt obegränsad reklamationsrätt. I både Sverige och Finland har dock säljaren bevisbördan bara de första sex månaderna. Frankrike och Portugal har däremot gått utöver direktivets minimigräns för omvänd bevisbörda. I Frankrike har säljaren bevisbördan i två år och i Portugal i ett år.

EU-kommissionens handlingsplan för den cirkulära ekonomin aviserar en kommande översyn, så kallad REFIT², av EU:s konsumentskyddsregler.³ I handlingsplanen nämns bland annat den omvända bevisbördan som en viktig aspekt för att styra till mer hållbara produkter. Enligt EU-kommissionens offentliggjorda tidsplan ska EU-kommissionen publicera en rapport med resultaten av översynen andra kvartalet av 2017.

EU-kommissionen lade i december 2014 fram ett förslag om nya konsumentskyddsregler vid e-handel och distanshandel som en del i strategin för en digital inre marknad. Det föreslår att den omvända bevisbördan förlängs till två år och därmed blir densamma som reklamationstiden. Eftersom reglerna enligt förslaget blir fullharmoniserande, får enskilda medlemsländer inte längre ha strängare regler för just e-handel och distanshandel. Förslaget möttes med skepsis från många länder som ansåg att reklamationsreglerna

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/44/EG om vissa aspekter rörande försäljning av konsumentvaror och härmed förknippade garantier.

² REFIT står för Regulatory Fitness and Performance Programme.

³ EU-kommissionen. 2015. *Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin*.

inte bör skilja sig beroende av om handeln sker i fysiska affärer eller på internet. Förhandlingarna av direktivet har därför nedprioriterats i väntan på EU-kommissionens REFIT-översyn av EU:s konsumentskyddslagstiftning. Det återstår att se, men det är troligt att EU-kommissionen föreslår att samma regler ska gälla för handel i fysiska affärer som vid handel på internet.

18.2 Utredningens överväganden och förslag

Utredningen anser 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. Först efter två år ska därmed bördan övergå till konsumenten att visa att felet fanns redan vid köptillfället. Utredningen bedömer att en sådan ändring stärker konsumentskyddet⁴ och kan styra mot mer hållbar produktdesign.

Det saknas ännu studier som belägger sambandet mellan stärkta reklamationsregler och hållbarare produkter. Det är dock rimligt att utgå ifrån att stärkta reklamationsregler har en sådan styrande effekt eftersom de innebär att reklamationskostnaderna ökar mer för säljare av produkter med låg kvalitet än för säljare av produkter med hög kvalitet.⁵ Stärkt reklamationsrätt bör således leda till att det blir dyrare för återförsäljare att sälja undermåliga produkter, eftersom sådana produkter i högre utsträckning än i dag skulle reklameras. Därmed bör en effekt bli att marknaden, åtminstone i viss utsträckning, styrs mot högre kvalitet och mer hållbara produkter. Utredningen noterar också att EU-kommissionen bedömer

⁴ Enligt Konsumentverket skulle en förlängning av tidsperioden för den omvända bevisbördan till två år innebära en mycket stor förbättring av konsumentskyddet. Verket bedömer vidare att förslaget är balanserat sett till parternas intressen eftersom näringsidkaren har bättre möjligheter att motbevisa presumptionen än konsumenten har att bevisa ursprungligt fel. Se Konsumentverkets yttrande (2016) över EU-kommissionens två förslag till direktiv om dels vissa aspekter rörande avtal om leverans av digitalt innehåll, dels vissa aspekter rörande avtal för försäljning av varor på nätet eller annars på distans.

⁵ En studie utförd för den tyska miljömyndigheten, Umweltbundesamt, visar att långlivade konsumentprodukter ger längre miljöpåverkan än kortlivade i alla studerade kategorier. Prakash, G. et al. 2016. *Einfluss der Nutzungsdauer von Produkten auf ihre Umweltwirkung: Shaffung einer Informationsgrundlage und Entwicklung von Strategien gegen "Obsoleszenz"*. Umwelt Bundesamt, Texte 11/2016, ISSN 1862-4804.

att en förlängning av säljarens bevisbörda troligen skulle leda till högre kvalitet och mer hållbara produkter.⁶

Det kan finnas en risk att effekten på kort sikt blir att säljarna i första hand väljer att byta ut produkter som har gått sönder till en ny produkt i stället för att laga reklamerade produkter. Även om så blir fallet innebär stärkta reklamationsregler högre reklamationskostnader för säljarna, i form av ersättningsprodukterna, vilket i förlängningen stärker incitamenten för produkter med högre kvalitet.

Effekterna av att förlänga säljarens bevisbörda kommer troligen skilja sig åt för olika produkttyper. Två exempel kan illustrera detta.

exempel En dyr produkt

Ett företag säljer en mobiltelefon vars batterier har kort livslängd. Efter 18 månader fungerar inte längre batterierna för många konsumenter. Konsumenten reklamerar då mobiltelefonerna till säljaren. Med dagens reklamationsregler måste konsumenten visa att det inte är konsumenten som har använt mobilen på ett felaktigt sätt utan att produkten var av undermålig kvalitet. I normalfallet har kunderna svårt att visa detta. Med omvänd bevisbörda är det i stället säljaren som måste bevisa motsatsen, det vill säga att konsumenten på något sätt orsakat skadan, för att säljaren ska slippa ansvar.

Eftersom en ny mobiltelefon är dyr kommer en hög andel av de konsumenter som drabbas av mobiltelefonbatterier med kort livslängd troligen att välja att använda sig av sin reklamationsrätt. Att reparera eller ersätta en mobiltelefon är relativt dyrt. Resultatet av den förlängda omvända bevisbördan blir därför kostsamt för säljarna. Säljare har därmed starka incitament att antingen undvika att köpa in fler telefoner från den aktuella tillverkaren eller att fortsättningsvis sälja dessa till ett högre pris. Oavsett blir effekten att försäljningen av mobiler vars batterier inte håller i två år går ner till förmån för mobiltelefoner med batterier med längre livslängd.

⁶ EU-kommissionens konsekvensutredning (SWD(2015) 274 final/1) som medföljer förslagen om nya direktiv på konsumenträttens område, s. 75.

exempel En billig produkt

En klädkedja har designat en t-shirt som regelmässigt tappas både färg och passform efter cirka tio tvättar. T-shirten säljs till ett lågt pris. Det låga priset gör att få kunder väljer att reklamera t-shirten. De som ändå gör det, blir antagligen ersatta av klädkedjan oavsett om det har gått mer eller mindre än sex månader, det vill säga den nuvarande tiden då säljaren har bevisbördan, eftersom kostnaden för t-shirten är låg och klädkedjan är mån om att behålla sina kunder. Skulle säljarens bevisbörda förlängas, ändras inte dessa förhållanden förutom att fler kunder reklamerar sina t-shirts. Sannolikt sker dock denna ökning från en låg nivå och innebär så marginellt ökade kostnader för säljarna att påverkan på kommande klädkollektioner också blir marginell. På längre sikt kan möjligen ändrade reklamationsregler tillsammans med andra förändringar leda till att konsumenternas förväntningar även på billigare produkter förändras.

Sammanfattningsvis skulle troligen effekten av stärkta reklamationsregler ha störst styrande effekt på dyrare konsumentprodukter. Den stora miljöeffekten bedöms inte komma från att säljarna faktiskt reparerar de reklamerade produkterna, även om så kan vara fallet ibland, utan att säljarnas efterfrågan på produkter av låg kvalitet sjunker då de medför höga reklamationskostnader.

Utredningen bedömer att reglerna i första hand bör beslutas på EU-nivå. En allt större andel av handeln sker över landsgränserna via internet. Det finns därför uppenbara fördelar med att harmonisera konsumentskyddet inom EU. Gemensamma regler inom EU minskar dessutom risken för att svenska företag sätts i en sämre konkurrenssituation jämfört med konkurrenter i andra länder. EU:s pågående översyn av konsumentregelverket gör också att det tidsmässigt är ett bra tillfälle att driva frågan inom EU.

Som alltid i EU-förhandlingar finns en risk att de inte går den väg som Sverige önskar. Utredningen föreslår därför att regeringen överväger att gå före EU genom att i konsumentköplagen förlänga säljarens bevisbörda, även om de pågående EU-förhandlingarna inte utmynnar i den önskade skärpningen. Eftersom EU-reglerna i dag endast är minimiharmoniserande finns utrymme för länderna att ha regler med högre konsumentskydd. Sverige skulle inte vara unikt i EU utan ansluta sig till Frankrike och Portugal som redan i dag har regler som går utöver EU:s miniminivå. Förslaget förut-

sätter dock att EU-reglerna även fortsatt lämnar utrymme för strängare nationella regler.

Det finns andra aspekter av reklamationsrätten än bevisbördefrågan som är intressanta ur ett hållbarhetsperspektiv. En justering av reklamationsrätten som kan övervägas, men som den här utredningen inte haft möjlighet att utreda närmare, är att förlänga reklamationstiden som sådan från nuvarande tre år, eftersom konsumenter bör kunna förvänta sig att många sällanköpsvaror ska hålla betydligt längre än tre år. Man kan också tänka sig att reklamationsrätten bör kunna tas över när en konsument köper en begagnad produkt av en annan konsument, det vill säga att köparen av den begagnade produkten på samma sätt som den ursprungliga konsumenten ska ha rätt att reklamera en undermålig produkt hos den yrkesmässige säljaren.

Det räcker inte att stärka reklamationsreglerna för att styra till mer hållbara produkter. Sverige bör fortsatt verka inom EU för cirkulära produktregler. Sådana regler kan exempelvis handla om att produkter där det är lämpligt ska åtföljas av information om avsedd hållbarhetstid, hur produkter kan repareras och tillgång till reservdelar, och att integrera krav om produkters reparerbarhet och demonterbarhet i direktivet om ekodesign.

19 Stärk förtroendet och öka rättssäkerheten inom begagnathandel och delning

Förslag: Regeringen bör verka för att stärka förtroendet och rättssäkerheten vid handel med begagnade produkter och delning av produkter. Exempel på åtgärder som regeringen bör överväga är att:

- se över Konsumentverkets uppdrag för handel mellan privatpersoner,
- utreda behovet av och, om behovet finns, utveckla certifieringssystem eller uppförandekoder för begagnathandeln, särskilt inom handel med begagnad elutrustning,
- låta berörda myndigheter ta fram vägledande information som beskriver när återanvändning bör undvikas av miljö- eller säkerhetsskäl, och
- låta berörda tillsynsmyndigheter gemensamt utreda och nå en samsyn om hur EU:s produktregler bör tolkas vid handel med begagnade produkter.

19.1 Bakgrund

Handel med begagnade produkter och delning av produkter, så kallad kollaborativ konsumtion, skiljer sig i viktiga hänseenden från den traditionella konsumenthandeln, där ett företag säljer en ny tillverkad

produkt till en privatperson. Begagnathandel och delning¹ av produkter sker ofta direkt mellan privatpersoner, i stället för mellan en näringsidkare och en konsument. Det betyder att stöd från konsumentvårdande myndigheter och lagstadgat konsumentskydd som köparen hade haft rätt till gentemot en näringsidkare sätts ur spel. Kunskapen hos privatpersoner om vilka rättigheter och skyldigheter som i stället gäller i dessa delvis nya handelsrelationer är i många fall bristfällig.

Osäkerheten gäller inte bara handeln mellan privatpersoner. Utredningens kartläggning visar att även professionella begagnataktörer upplever att förtroendet för att köpa begagnat i vissa fall är lågt, särskilt när det gäller tekniskt avancerade produkter som datorer och IT. Exempelvis finns det en upplevd osäkerhet om information i datorer och andra elektroniska produkter rensas på ett säkert sätt när de köps eller säljs begagnat.

Den lagstiftning som specifikt reglerar handel med begagnade produkter, lagen om handel med begagnade varor², har som syfte att förhindra handel med stöldgods och reglerar ingen av de aspekter som nämnts ovan. Det finns ingen lagstiftning som specifikt reglerar delningsekonomin.

Det är inte bara juridiska frågor och säkerhetsfrågor som håller tillbaka begagnathandeln. En vanlig invändning mot återanvändning är att det av olika skäl är kontraproduktivt ur ett miljöperspektiv att återanvända en produkt i stället för att byta ut produkten mot en ny. Den invändningen är relevant och riktig i vissa fall. Men i de allra flesta fall visar livscykelanalyser att återanvändning är positiv för miljön.³

19.2 Utredningens bedömning

Ökad återanvändning och delning av produkter leder i allmänhet till ett mer effektivt utnyttjande av resurser. Det finns därför ur resursperspektiv anledning att främja sådana alternativ. Utredningen konstaterar att begagnathandeln och delningsekonomin är på fram-

¹ Det vill säga olika arrangemang för att hyra, dela eller låna saker istället för att själv äga dem.

² Lagen (1999:271) om handel med begagnade varor.

³ Naturvårdsverket konstaterar exempelvis att återanvändning av textilier är betydligt bättre från miljösynpunkt än både materialåtervinning och energiåtervinning. Se Naturvårdsverket. 2016. *Förslag om hantering av textilier – Redovisning regeringsuppdrag*.

marsch, men att utvecklingen i viss mån hämmas av bristande förtroende för dessa delvis nya affärsmodeller och affärsrelationer, och för återanvändning i stort. Vi föreslår därför att regeringen på olika sätt verkar för att stärka förtroendet för begagnathandeln och för delningsekonomin. Vissa sådana frågor utreds redan på regeringens uppdrag inom ramen för den sittande Delningsutredningen.⁴ Nedan följer exempel på förtroendeskapande insatser som utredningen bedömer bör övervägas och eventuellt utredas vidare. De kan till viss del vara överlappande och det finns troligen synergivinster i att samordna eventuell vidare utredning.

19.2.1 Konsumentverket roll vid handel mellan privatpersoner

Konsumentverkets uppdrag är att se till konsumenters rättigheter och ställning på marknaden.⁵ Fokus i uppdraget, exempelvis vad gäller tillsynsansvar, riktas mot konsumentregler som skyddar en svagare part, det vill säga i relationen mellan näringsidkare och konsument. Utvecklingen går dock mot att transaktioner allt oftare utförs mellan privatpersoner, särskilt inom delningsekonomin och i handeln med begagnade produkter.⁶ Den kommersiella aktörens roll kan i stället vara att koppla ihop privatpersoner genom olika typer av plattformar. Blocket och Tradera är två sådana exempel.

I takt med att handeln mellan privatpersoner ökar, blir även rapporterade problem kopplade till sådan handel vanligare.⁷ Det kan handla om tvister mellan köpare och säljare, där köparen i dag saknar en instans att vända sig till, utöver att stämma vid allmän domstol. Det kan också handla om bedrägerier. Blocket rapporterar exempelvis att några få personer begår bedrägerier via handelsplatsen, men att bedrägerierna kan få stora negativa efterverkningar i form av en allmän känsla av otrygghet hos Blockets kunder.⁸

Den ökade handeln mellan privatpersoner innebär en ökad efterfrågan på att veta vad som gäller. Utredningen bedömer att det finns skäl att kontinuerligt följa utvecklingen och överväga eventuella behov av regeländringar för att stärka förtroendet för byt-köp-sälj-

⁴ Dir. 2015:136, *Användarna i delningsekonomin*.

⁵ 1 § förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

⁶ Konsumentverket. 2015. *Handel mellan privatpersoner*, s. 46.

⁷ Konsumentverket. 2015. S. 46.

⁸ Personlig kontakt med Linnea Aguero och Thomas Bäcker, Blocket, den 28 september 2016.

relationer mellan privatpersoner. Det kan exempelvis finnas skäl att överväga att utöka Allmänna reklamationsnämndens uppdrag gällande tvistlösning privatpersoner emellan. Det kan också finnas anledning att utvärdera om det behövs tvingande köpregler vid handel mellan privatpersoner, i motsats till den nu tillämpliga köplagen som är dispositiv och därmed kan avtalas bort.

Konsumentverket tillhandahåller redan i dag via upplysningstjänsten Hallå konsument viss information om handel mellan privatpersoner. Vidare har regeringen föreslagit att Konsumentverket ges en utökad roll i arbetet för hållbar konsumtion, där återanvändning och delning av produkter ingår som viktiga delar.⁹

Utredningen ser det som naturligt att Konsumentverket är den myndighet som är bäst lämpad att ges en utökad roll vid handeln mellan privatpersoner. De omfattande förändringar som sker i och med genomslaget för digitala plattformar talar för att det bör ske i form av en permanent utvidgning av uppdraget i Konsumentverkets instruktion. Vad det utvidgade uppdraget ska innehålla mer i detalj och hur det ska finansieras bör utredas närmare. Utredningen har erfaren att denna fråga belyses närmare inom ramen för Delningsutredningen.¹⁰

19.2.2 Certifiering och uppförandekoder kan stärka förtroendet för begagnathandeln

Behovet av någon slags frivillig certifiering eller uppförandekod inom handel med begagnade produkter har lyfts både i utredningens kontakter med begagnatbranschen och i andra utredningar¹¹. Sådana system kan ha olika syften. Det kan handla om att försäkra konsumenter och andra som vill köpa eller ge bort begagnade produkter, att en verksamhet är seriös och tillämpar gällande regler. Det kan också handla om att underlätta för entreprenörer och frivilligorganisationer som är verksamma inom begagnathandeln att marknadsföra sin verksamhet och att uppfylla gällande regler.

Det finns erfarenheter både från Sverige och andra europeiska länder att lära från.

⁹ Proposition 2016/17:1, *Budgetproposition 2017, Strategi för hållbar konsumtion*.

¹⁰ Dir. 2015:136, *Användarna i delningsekonomin*.

¹¹ Se SOU 2016:72, *Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet*, s. 188.

Nordisk certifiering av textilinsamlare

I Malmö, Köpenhamn och Halden har ett pilotprojekt påbörjats med frivillig certifiering av textilinsamlare.¹² Projektet har startats av Nordiska ministerrådet som en del i rådets initiativ för grön tillväxt. Målet är att certifieringssystemet ska resultera i en mer seriös och transparent textilinsamling. Certifierade insamlare som förbundit sig att följa en särskild uppförandekod ska kunna märka sina insamlingscontainrar eller sin butik med logotype för "Nordic textile reuse and recycling commitment". Uppförandekoden innehåller både miljömässiga och sociala krav, liksom krav på transparens och uppföljning.

Skotskt certifieringssystem för begagnataktörer

Nordiska ministerrådets certifieringssystem för textilinsamlare har vissa likheter med den skotska kvalitetsstandarden för begagnataktörer, den så kallade Revolve-certifieringen.¹³ Till skillnad från Nordiska rådets system omfattar Revolve inte bara textilier utan begagnataktörer inom alla produktområden. Hittills har bara ideella organisationer kunnat Revolve-märkas men man planerar att utvidga systemet och även omfatta kommersiella begagnataktörer. För att få använda Revolve-märkningen måste aktören uppfylla ett antal standarder, klara en revision för detaljhandlare och erhålla en så kallad EFQM Committed to Excellence Award, ett bevis för engagemang i att leverera god service. Standarderna som ska uppfyllas är alla baserade på minimikraven i skotsk lagstiftning. Enligt Zero Waste Scotland, organisationen som administrerar Revolve, är en av drivkrafterna för aktörer att gå igenom Revolve-certifieringen att de får hjälp att förstå och uppfylla gällande lagstiftning. 61 butiker är Revolve-certifierade i dag och 60 ytterligare är på väg att certifieras. Först 2016 har Revolve-märkningen börjat marknadsföras brett för att öka genomslaget hos konsumenter. De positiva effek-

¹² www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pessmeddelanden/Pressarkiv/Nyheter-och-pessmeddelanden-2015/Nordisk-certifiering-av-textilinsamling-testas-/, besökt den 16 februari 2017.

¹³ www.revolvereuse.com/, besökt den 16 februari 2017.

ter man hittills kunnat identifiera handlar därför främst om förbättrad regelefterlevnad.¹⁴

Belgisk uppförandekod för återanvändning av elutrustning

Återanvändning av elutrustning är troligen den begagnatverksamhet som är mest komplicerad både juridiskt och ur säkerhetssynpunkt, särskilt för verksamheter som renoverar eller reparerar utrustningen innan den säljs vidare. Den som bedriver verksamheten måste exempelvis känna till regler om producentansvar och avfall (och i tillämpliga fall transport av begagnad elektronik) samt produktsäkerhetsregler, inte minst kopplade till elsäkerhet. I den belgiska regionen Flandern har avfallsmyndigheten OVAM tagit fram uppförandekoder¹⁵ för återanvändning av elektronik, som gäller både vid begagnatförsäljning inom Belgien och vid export av begagnad elektronik till andra länder. Målgruppen för uppförandekoden är företag som är verksamma inom återanvändning och förberedelse för återanvändning¹⁶ av elutrustning och elavfall, företag som exporterar begagnad elutrustning och de myndigheter som bedriver tillsyn över gränsöverskridande transporter av begagnad elutrustning.

Uppförandekoden är uppdelad i två steg. Det första steget innehåller kriterier för när utrustningen är lämplig att återanvända. Exempelvis ska utrustningen uppfylla elsäkerhets- och funktionalitetskrav. Vidare finns kriterier om att utrustning som har hög energianvändning i jämförelse med nya likvärdiga produkter, inte ska återanvändas eller exporteras för återanvändning.

Uppförandekodens andra steg beskriver hur elutrustning som inte uppfyller kriterierna i steg ett, exempelvis på grund av bristande elsäkerhet eller funktionalitet, kan kontrolleras och repareras för att kunna återanvändas. Den belgiska uppförandekoden beskriver att hantering enligt det andra steget formellt sett utgör avfallshantering, i form av förberedelse för återanvändning. Uppförandekoden

¹⁴ Personlig kontakt med Samantha Moir, Revolve Manager, Zero Waste Scotland, den 15 november 2016.

¹⁵ Code of good practice for the re-use of (W)EEE, [www.eera-recyclers.com/sites/default/files/Code%20of%20good%20practice%20for%20the%20re-use%20of%20\(W\)EEE%20\(OVAM,%202025.10.2012\).pdf](http://www.eera-recyclers.com/sites/default/files/Code%20of%20good%20practice%20for%20the%20re-use%20of%20(W)EEE%20(OVAM,%202025.10.2012).pdf), besökt den 16 februari 2016.

¹⁶ Förberedelse för återanvändning innebär att produkter som blivit avfall kontrolleras, rengörs eller repareras för att kunna återanvändas för samma ändamål. Se mer om begreppet i kapitel 16.

är inte juridiskt bindande men hänvisas till i den belgiska lagstiftningen för elavfall och används som vägledande vid tillsyn.¹⁷

Avslutande diskussion

Utredningens bedömning är att det finns skäl att närmare utreda hur behovet och efterfrågan ser ut för certifieringssystem och uppförandekoder likt de som beskrivs ovan. Det är viktigt att följa upp och utvärdera det pågående projektet i Malmö med certifiering av textilinsamlare. Det systemet föregicks av ett gediget förarbete, inklusive en behovsanalys.

Vår preliminära bedömning är att återanvändning av elutrustning kan vara ett relevant område att analysera. Troligen behövs dock ett annat angreppssätt inom återanvändning av elutrustning än inom textilier, mer i linje med den belgiska uppförandekoden. Exempelvis bör kriterierna inkludera kontroll av utrustningens funktionalitet och säkerhet, för att skapa trygghet hos konsumenten.

Fördelarna med ett certifieringssystem eller en uppförandekod ska också noga vägas mot de administrativa kostnader det kan leda till. Därför måste både behovsanalys och utveckling ske i nära samarbete med aktörerna på marknaden. Ett delsyfte med certifieringssystem eller uppförandekod för återanvändning av elutrustning är att underlätta gränsöverskridande handel med återanvänd elutrustning. Därför bör utformningen av systemet även beakta europeisk och global lagstiftning som styr sådan handel och eventuella system som utvecklats i andra EU-länder.¹⁸ Vidare finns goda skäl att, liksom på textilområdet, bedriva ett sådant arbete på nordisk basis. Ett tillkommande argument är det redan väl utvecklade nordiska samarbetet kring elmarknaden och målet om en gemensam nordisk slutkundsmarknad.

¹⁷ United Nations University/Step Initiative. 2016. *Reuse Potential, Evaluation of Reuse Opportunities within WEEE Compliance Schemes*.

¹⁸ I utformningen bör också beaktas regler om ackreditering och certifiering i förordning (EG) 765/2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter.

19.2.3 Vägledande information om när återanvändning bör undvikas

Vissa produkter ska av miljöskäl inte ges en ökad livslängd. Exempelvis kan det ur ett livscykelperspektiv ibland vara bättre att fasa ut äldre kylar och frysar mot nya som är mer energieffektiva.¹⁹ Även om livscykelanalyser i de allra flesta fall visar att återanvändning är positiv för miljön, är det viktigt att även synliggöra undantagen från den huvudregeln. Om inte annat av det skälet att just undantagen tenderar att återkomma i den allmänna debatten och riskera att uppfattas som huvudregel och därmed bli ännu ett hinder för mer hållbara konsumtionsmönster.

Begagnade produkter kan i vissa andra fall utgöra risker ur säkerhetssynpunkt, exempelvis avseende elsäkerhet och barnskydd. Det kan exempelvis av hälsoskäl finnas anledning att inte återanvända en produkt som innehåller farliga ämnen som nu är förbjudna.²⁰ Utredningens bedömning är att det saknas sammanhållen information till konsumenter och organisationer, exempelvis förskolor och begagnatförsäljare, om när det ur miljö- och säkerhetsperspektiv kan vara olämpligt att återanvända produkter.

Utredningen anser därför att regeringen bör överväga att ge relevanta myndigheter i uppdrag att ta fram gemensam information om när återanvändning bör undvikas. Behovet av vägledning bedöms öka om styrmedlen för att främja återanvändning och förlängd livslängd som föreslås i betänkandet genomförs.

Viss sådan konsumentinformation, främst fokuserad på miljö- och kemikalieaspekter, finns redan i dag tillgänglig via webbportalen Hallå konsument.²¹ Det befintliga underlaget bör utgöra en grund som kan vidareutvecklas med aspekter som saknas, exempelvis avseende elsäkerhet och elektromagnetiska störningar. Informationen bör distribueras på lämpligt sätt till de olika målgrupperna, exempelvis till privatpersoner via vidareutveckling av informationen på Hallå konsument och till organisationer via någon form av handbok.

Det är förmodligen omöjligt att ge definitiva och detaljerade svar genom dessa informationsinsatser. Ansatsen bör i stället vara att redogöra för när återanvändning typiskt sett bör undvikas, utifrån ett

¹⁹ Naturskyddsföreningen. 2013. *Undersökning miljöbelastning kyl och frys*.

²⁰ Kemikalieinspektionen. 2016. *Vägen till giftfria och resurseffektiva kretslopp*.

²¹ www.hallakonsument.se, besökt den 16 februari 2017.

livscykelperspektiv eller ur ett säkerhetsperspektiv. Dessa exempel ska vara väl underbyggda för att inte riskera att skapa mer osäkerhet, i strid med informationens syfte.

Olika aspekter kan vara mer eller mindre relevanta beroende på vilken produktgrupp det är fråga om. För personbilar är troligtvis bränsleförbrukning och luftutsläpp mest relevant, medan det för vitvaror kan vara elanvändning och för leksaker kan handla om säkerhetsrisker. Utöver Naturvårdsverket bör därför åtminstone Energimyndigheten, Konsumentverket, Kemikalieinspektionen och Elsäkerhetsverket involveras i arbetet med vägledningen.

19.2.4 Utred hur EU:s produktregler bör tolkas vid handel med begagnade produkter

De allra flesta produktregler som gäller i Sverige har sitt ursprung i EU-lagstiftning som antingen genomförts i svensk rätt eller som gäller direkt i Sverige. Av dessa regler framgår bland annat vilka hälso- och säkerhetskrav produkten ska uppfylla och vilka krav som ställs på olika aktörer i leveranskedjan, från tillverkare till distributör. Reglerna är av naturliga skäl främst riktade mot försäljning av nya produkter. De tekniska krav som ställs på produkter är i regel kopplade till vad som gällde vid den tidpunkt då produkten först släpptes ut på EU-marknaden. Flera myndigheter har påtalat för utredningen att det finns oklarheter om hur reglerna ska tolkas vid begagnatförsäljning och andra leveranser av redan använda produkter, till exempel vid uthyrning. Än så länge tycks tolkningsproblemen inte ha ställts på sin spets, men i takt med att handeln med begagnade produkter ökar, lär behovet av tydliggöranden öka, både för aktörerna på marknaden och för tillsynsmyndigheter.

Okklarheterna kan delas in i tre övergripande frågor:

1. Vilka av de krav som ställs på distributörer av nya produkter ska också gälla för företag eller organisationer som tillhandahåller begagnade produkter?
2. När ska ett företag eller en organisation som tillhandahåller begagnade produkter ses som tillverkare i stället för distributör på grund av att den reparerar eller ändrar produkten?

3. När ska ett företag eller en organisation ses som tillverkare i stället för distributör om den hanterar en produkt som blivit avfall, och genom kontroll, rengöring eller reparation möjliggör att den kan återanvändas?

Hur dessa frågor besvaras får stora konsekvenser för vilka krav som ställs på den som tillhandahåller begagnade produkter. Det behöver klargöras vilka skyldigheter begagnataktörer har att exempelvis kontrollera produktens säkerhet och funktionalitet. Det finns också skäl att utreda vad som gäller för den som lagar begagnade produkter före vidareförsäljning. Det kan finnas goda skäl att ställa tillverkarkrav på den som ändrar i en produkt på ett sätt som försämrar produktens säkerhet och sedan tillhandahåller produkten till konsumenter. Då kan inte den ursprungliga tillverkaren längre hållas ansvarig för produkten. Däremot är det inte uppenbart att detsamma ska gälla för den som tillhandahåller en produkt som exempelvis reparerats enligt tillverkarens instruktioner och där produktens säkerhet därmed inte påverkats negativt.

Det finns vidare krav i lagstiftningen som är tydligt anpassade för leveranskedjan fram till produkten når konsument, och som kan vara mycket svåra för många begagnataktörer att leva upp till, exempelvis krav om att bistå tillsynsmyndigheter med teknisk dokumentation²² och att ge konsumenter och andra användare information om farliga ämnen i produkten²³. Rimligen är den typen av krav begränsade till att gälla i leveranskedjan från tillverkare, via eventuell importör och till den som säljer produkten för första gången till konsument eller annan användare, men det behöver klargöras om lagstiftningen kan tolkas så.

Det är givetvis endast EU-domstolen som slutligt kan slå fast hur EU:s lagstiftning ska tolkas. I avsaknad av vägledande domstolspraxis är det upp till enskilda myndigheter att tolka EU-lagstiftningen i sin tillsyn.

Utredningens bedömning är att ett myndighetsöverskridande samarbete bör övervägas för att nå samsyn om hur produktlagstiftningen bör tolkas vid tillsyn, i syfte att skapa förutsägbarhet och vägledning för de företag och organisationer som säljer eller hyr ut be-

²² Jämför exempelvis artikel 7 punkt 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/48/EG om leksakers säkerhet.

²³ Artikel 33 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach).

gagnade produkter. EU:s produktlagstiftning består av lagstiftningar för olika produktgrupper²⁴, eller för olika egenskaper i produkten²⁵, som alla kan vara relevanta för handeln med begagnade produkter.

Trots uppdelningen i olika lagstiftningar bygger dessa i huvudsak på samma mall, den så kallade nya metoden. Det finns därför skäl att berörda tillsynsmyndigheter gemensamt utreder dessa frågor, förslagsvis inom ramen för Marknadskontrollrådet, och att arbetet resulterar i samsyn kring tolkningen och i gemensam information till marknadsaktörer och allmänhet.

Utöver tydlighet om gällande regler behöver regelverken på ett mer grundläggande sätt ses över i syfte att stimulera övergången till en cirkulär ekonomi. Det finns till exempel starka skäl att öka kraven på den ursprungliga tillverkaren att digitalt märka material, komponenter och produkter samt dokumentera relevant information för att i framtiden underlätta användning i flera cykler. Som exempel kan nämnas EU-kommissionens föreslagna krav om att tillverkare ska informera om hur produkten kan repareras.²⁶

Svenska myndigheters och Regeringskansliets arbete med frågor kring tolkning av befintligt regelverk och utformning av kommande regler på detta område behöver vara aktivt och drivas på såväl nationell som europeisk nivå.

²⁴ Exempelvis leksaker och skyddsutrustning.

²⁵ Exempelvis elsäkerhet, kemikalier och ekodesign.

²⁶ Europeiska kommissionen. 2015. *Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin*.

20 Författningskommentar

20.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

15 kap. Avfall

20 a §

Paragrafen anger att kommunen ska underlätta insamling och sortering av återanvändbara produkter, i syfte att minska hushållens mängd avfall. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att produkter som hushållen tänkt göra sig av med i onödan går till avfall. Kommunen kan uppfylla skyldigheten exempelvis genom att på återvinningscentraler eller andra platser samarbeta med frivilligorganisationer och andra aktörer för att samla in återanvändbara produkter. Bestämmelsen utvidgar inte den kommunala kompetensen till att omfatta återförsäljning av återanvändbara produkter, reparationstjänster eller liknande säljverksamheter. Sådan verksamhet måste prövas mot regler om offentlig säljverksamhet i 2 kap. 27 § första stycket konkurrenslagen (2008:579).

45 §

Paragrafen utvidgar det bemyndigande som ges regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för kommuner att lämna information. Bemyndigandet utvidgas till att omfatta även information om avfallsförebyggande åtgärder. Vad avfallsförebyggande åtgärder innebär framgår av 15 kap. 2 §.

27 kap. Avgifter

4 §

Paragrafen anger att kommunen får meddela föreskrifter om att avgift ska betalas för insamling och hantering av avfall som utförs genom kommunens försorg. Skillnaden jämfört med nuvarande lydelse är att kommunen även får finansiera vissa åtgärder för att förebygga hushållens avfall med avgift. Enligt punkt 2 och 3 i paragrafen får kommunen meddela föreskrifter om att avgift ska betalas för

- (2) sådana åtgärder som kommunen vidtar i syfte att informera hushållen om hur de kan vidta avfallsförebyggande åtgärder, och
- (3) sådana åtgärder som kommunen vidtar för att underlätta insamling och sortering av återanvändbara produkter, i syfte att minska hushållens mängd avfall.

Åtgärder enligt punkt 2 motsvarar de åtgärder som kommunen är skyldig att vidta enligt 74 a § avfallsförordningen (föreslagen lydelse). Begreppet avfallsförebyggande åtgärder definieras i 15 kap. 2 § miljöbalken och omfattar åtgärder som vidtas innan ett ämne eller föremål har blivit avfall och som syftar till en minskning av mängden avfall, en minskning av mängden skadliga ämnen i material och produkter eller en minskning av de negativa effekter på människors hälsa och miljön som avfall ger upphov till.

Åtgärder enligt punkt 3 motsvarar de åtgärder som kommunen är skyldig att vidta enligt 15 kap. 20 a § miljöbalken (föreslagen lydelse). Punkten omfattar en avgränsad del av det som utgör avfallsförebyggande åtgärder. Det kan exempelvis handla om planering och utförande av åtgärder för att underlätta insamling och sortering av återanvändbara produkter inom ramen för en återvinningscentral. Avgift får inte finansiera åtgärder för att förebygga avfall i verksamheter, varken i kommunens egna eller i andra verksamheter i kommunen. Inte heller får avgiften, med stöd av andra punkten, tas ut för att exempelvis finansiera försäljning eller reparation av begagnade produkter då sådan verksamhet inte är åtgärder för att underlätta insamling och sortering.

Avgiften får tas ut för att täcka nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för de avfallsförebyggande åtgärder som nämns i paragrafen (jfr 27 kap. 5 §).

20.2 Förslag till lag om ändring i lag (1998:492) om biluthyrning

18 a §

Genom paragrafens första stycke ges ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kriterier för allmänt tillgängliga bilpoolsfordon. En definition av begreppet införs i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner.

I paragrafens andra stycke ges en möjlighet för den som har tillstånd att hyra ut fordon att hos Transportstyrelsen ansöka om att fordon som hyrs ut registreras i trafikregistret som allmänt tillgängliga bilpoolsfordon. Transportstyrelsen ska efter ansökan pröva om kriterierna för allmänt tillgängliga bilpoolsfordon är uppfyllda.

Tredje stycket anger att Transportstyrelsen får avregistrera fordon som registrerats, men som inte uppfyller kriterierna enligt 8a § förordning om biluthyrning (förordningen). Transportstyrelsens prövning kan exempelvis föranledas av

- styrelsens egen tillsynsverksamhet,
- en anmälan enligt 8 c § första stycket förordningen, från den som registrerat fordonet, eller
- en anmälan från en myndighet enligt 10 a § förordningen.

Transportstyrelsens beslut om avregistrering kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol enligt bestämmelsen i nuvarande 22 §.

Enligt fjärde stycket får en ansökan om registrering göras samtidigt som ansökan om tillstånd till biluthyrning görs. Båda momenten i prövningen kan alltså göras inom ramen för en och samma ansökan.

18 b §

Paragrafen anger att bestämmelserna om verkställighet i 24 § inte gäller beslut enligt 18 a § tredje stycket, det vill säga beslut om att fordon inte längre ska vara registrerade i trafikregistret som allmänt tillgängligt bilpoolsfordon. Beslut enligt 18 a § tredje stycket ska verkställas först efter att de vunnit laga kraft.

25 a §

Paragrafen ger regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, rätt att ta fram närmare föreskrifter om allmänt tillgängliga bilpooler och om den registrering som avses i 18 a §.

20.3 Förslag till lag om ändring i lag (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats m.m.

2 §

Paragrafen ger i första stycket kommunen rätt att ta ut avgift för parkering på offentliga platser under kommunal förvaltning, det vill säga bland annat allmänna vägar och sådana platser som i detaljplan redovisas som allmän plats (se definitionen av offentlig plats i 1 kap. 2 § ordningslag (1993:1617)). I andra stycket anges att grunderna för beräkning av avgiften beslutas av kommunfullmäktige. Där anges vidare att avgifter i vissa uppräknade fall får tas ut efter särskilda grunder och att avgifterna då får fastställas till ett engångsbelopp. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens praxis finns inte utrymme för avgiftsdifferentiering i andra fall än som anges i lagstiftningen (HFD 2014 ref. 57).

Andra stycket kompletteras nu med ett tillägg om att avgift får tas ut efter särskilda grunder av dem som parkerar ett fordon som registrerats som ett allmänt tillgängligt bilpoolsfordon. Kompletteringen innebär att kommuner som väljer att reservera gatumark för specifikt utpekade bilpooler ges rätt att ta ut avgift för sådan parkering efter särskilda grunder, exempelvis efter ett anbudsförfarande.

20.4 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordning (2011:927)

74 a §

Paragrafen, som är ny, anger att kommunen ska informera hushåll om hur de kan vidta avfallsförebyggande åtgärder. Genom paragrafen utnyttjar regeringen det utvidgade bemyndigande som föreslås i 15 kap. 45 §.

Paragrafen kompletterar den skyldighet kommunen har att informera hushållen om hur dessa kan bidra till att mer konsument-elutrustning återanvänds.¹ Vad avfallsförebyggande åtgärder innebär framgår av 15 kap. 2 § miljöbalken.

76 c §

Paragrafen, som är ny, preciserar vilka uppgifter om avfallsförebyggande åtgärder som kommunen ska ange i avfallsplanen. Paragrafen anger att avfallsplanen ska innehålla uppgifter dels om förebyggande av avfall i den egna verksamheten, dels hur kommunen verkar för att förebygga avfall i kommunen.

Enligt 77 § avfallsförordningen får Naturvårdsverket ta fram mer detaljerade regler om innehållet i avfallsplanen.

20.5 Förslag till förordning om ändring i förordning (1997:907) om miljöledning i statliga myndigheter

15 a §

Paragrafen, som är ny, utvidgar miljöledningssystemet som statliga myndigheter är skyldiga att ha till att omfatta avfallsförebyggande. Paragrafen anger att statliga myndigheter ska ha rutiner för att förebygga att avfall uppstår i verksamheten.

¹ 68 § 6 punkten förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.

Bilaga

Bilagan beskriver hur miljöledningssystemet ska redovisas. Punkt 11, som är ny, beskriver hur miljöledningssystemet ska redovisas. Enligt punkten ska myndigheten beskriva på vilket sätt den arbetat aktivt med strategier och åtgärder för att förebygga avfall i verksamheten.

Punkt 12, som också är ny, anger att myndigheten ska redovisa den årliga uppkomna mängden avfall. Den redovisade statistiken ska möjliggöra uppföljning.

20.6 Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:780) om biluthyrning

8 a §

Paragrafen anger kriterier för när ett fordon anses utgöra ett allmänt tillgängligt bilpoolsfordon. Transportstyrelsen ska efter ansökan från en tillståndshavare pröva om fordonet/n uppfyller kriterierna. Om kriterierna är uppfyllda registreras fordonet som allmänt tillgängligt bilpoolsfordon i trafikregistret.

Första kriteriet anger att fordonet ska vara allmänt tillgängligt att hyra för allmänhet, företag och organisationer minst 120 timmar per vecka. Syftet med kriteriet är att utesluta biluthyrning där företag och organisationer bokar upp bilen för eget bruk så stor del av dygnet att den inte blir tillgänglig för exempelvis närboende kvällstid.

Andra kriteriet anger att uthyrningen ska ske på timbasis och att minsta bokningsbara tid inte ska överstiga en timme. Syftet med kriteriet är att säkerställa snabb och enkel tillgång till fordonen.

Tredje kriteriet anger att fordonet genom självbetjäning ska vara tillgängligt att boka, låsa upp och använda dygnet runt. Syftet med kriteriet är att säkerställa god tillgänglighet. Kriteriet ska dock inte hindra att fordonet är otillgängligt i samband med service.

Fjärde kriteriet anger att uthyraren ska tillhandahålla allmänt tillgänglig kontaktinformation och information om tjänstens uppbygg, villkor och krav. Informationen ska vara enkel att förstå för allmänheten och innehålla alla nödvändiga uppgifter för att ansluta till tjänsten. Syftet med kriteriet är att säkerställa allmän tillgänglighet till tjänsten.

Femte kriteriet anger att prissättningen inte får vara oskäligt hög i förhållande till kostnader för bedrivandet av verksamheten. Syftet är att utesluta biluthyrning där oskäligt hög prissättning används som medel för att ge exklusiv tillgång till fordonet, och därmed tillgång till attraktiva parkeringsplatser eller andra statliga eller kommunala stimulansåtgärder. Syftet med kriteriet är inte att detaljreglera prissättningen. Kriteriet ska utesluta sådan prissättning som uppenbart inte är marknadsmässig och används för att minska tillgängligheten till tjänsten.

8 b §

Transportstyrelsen ges genom bestämmelsen bemyndigande att meddela de kompletterande föreskrifter som behövs för att hantera ansökningar om registreringar av allmänt tillgängliga bilpoolsfordon.

8 c §

Paragrafens första stycke anger att den som efter ansökan till Transportstyrelsen beviljats registrering av ett fordon som ett allmänt tillgängligt bilpoolsfordon, omedelbart ska anmäla till Transportstyrelsen om förutsättningarna för registrering inte längre föreligger, det vill säga om kriterierna inte längre är uppfyllda. Transportstyrelsen ska då ta bort angivelsen allmänt tillgängligt bilpoolsfordon från fordonets registrering i trafikregistret.

Enligt andra stycket är den som registrerat ett allmänt tillgängligt bilpoolsfordon skyldig att på begäran ge Transportstyrelsen information som visar att kriterierna för registrering är uppfyllda. Det kan exempelvis röra sig om bokningssystem, körloggar, fakturor eller liknande och annat som styrker att fordonet är tillgängligt i enlighet med kriterierna och att krav på prissättning uppfylls.

10 a §

Genom paragrafen ges myndigheter skyldighet att anmäla till Transportstyrelsen om de uppmärksammar något som kan vara av betydelse för styrelsens prövning av om ett registrerat fordon inte längre

ska vara registrerat som allmänt tillgängligt bilpoolsfordon på grund av att det inte uppfyller kriterierna. Framför allt avses kommuner som uppmärksammar registrerade fordon som inte uppfyller kriterierna.

14 a §

Paragrafen anger att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 8 c § första stycket döms till böter. Böter kan således ådömas den som underlåter att meddela Transportstyrelsen när ett fordon som är registrerat som allmänt tillgängligt bilpoolsfordon inte längre uppfyller kriterierna i förordningen.

Med böter avses dagsböter.

20.7 Förslag till förordning om ändring i förordning (2001:650) om vägtrafikregistret

2 kap. Registerinnehåll

1 §

Paragrafen anger att de uppgifter som framgår av bilagorna som räknas upp i paragrafen ska föras in i vägtrafikregistret. Enligt tredje punkten ska uppgifter som framgår av bilaga 3 föras in i fråga om yrkestrafik- och taxitrafikregistrering. Nuvarande uppräkningspunkt i tredje punkten kompletteras nu med att bilaga 3 ska omfatta frågor om biluthyrningsregistrering. Därmed kan uppgifter om fordon som anmälts som allmänt tillgängliga bilpoolsfordon föras in i registret. Bilaga 3 innehåller redan i dag uppgifter om biluthyrningsregistrering.

Bilaga 3

Bilaga 3 anger vilka uppgifter som Transportstyrelsen ska föra in i vägtrafikregistret i fråga om yrkestrafik- och taxitrafikregistrering. Av tredje punkten framgår att uppgifter om fordon som anmälts med stöd av ett tillstånd ska föras in i registret. Tredje punkten kompletteras nu genom att även uppgifter om fordon som anmälts som allmänt tillgängliga bilpoolsfordon anges. Transportstyrelsen

ska därmed föra in angivelsen allmänt tillgängligt bilpoolsfordon i fordonets registrering i trafikregistret när Transportstyrelsen efter ansökan beslutat att ett fordon uppfyller kriterierna för allmänt tillgängligt bilpoolsfordon.

20.8 Förslag till förordning om ändring i trafikförordning (1998:1276)

3 kap. Bestämmelser för trafik med fordon

54 §

Paragrafen anger särskilda regler för stannande och parkering på väg. Tredje stycket föreskriver att på en parkeringsplats där endast ett visst fordonsslag eller en viss trafikantgrupp får parkera får andra fordon inte stannas eller parkeras annat än för på- eller avstigning. Tredje stycket kompletteras nu med kategorin allmänt tillgängliga bilpoolsfordon. Parkeringsplatser som reserveras för allmänt tillgängliga bilpoolsfordon ska benämnas bilpoolsplats, jämför föreslagen ändring i förordning (2001:651) om vägtrafikdefinitioner. Ändringen innebär således att på bilpoolsplats får endast stå sådana fordon som registrerats som allmänt tillgängliga bilpoolsfordon. Andra fordon får inte stanna annat än för på- eller avstigning.

10 kap. Lokala trafikföreskrifter m.m.

2 §

Paragrafen begränsar och preciserar den rätt att meddela lokala föreskrifter som anges i 10 kap. 1 §. Enligt första stycket får föreskrifter enligt 1 § andra stycket 9–11, 14–18, 20 och 21 avse

1. en viss trafikantgrupp,
2. ett visst eller vissa fordonsslag, eller
3. fordon med last av viss beskaffenhet.

Nu kompletteras första stycket med en fjärde kategori: allmänt tillgängliga bilpoolsfordon. Tillägget innebär att kommunen får

föreskriva om tillåtelse att stanna och parkera allmänt tillgängliga bilpoolsfordon (jämför 10 kap. 1 § andra stycket 16 punkten) och att sådan parkering får förenas med villkor om tidsbegränsning och avgiftsplikt (jämför 10 kap. 1 § andra stycket 17 punkten). Parkeringsplatser som reserveras för allmänt tillgängliga bilpoolsfordon ska benämnas bilpoolsplats, jämför föreslagen ändring i förordning (2001:651) om vägtrafikdefinitioner. På bilpoolsplats får allmänt tillgängliga bilpoolsfordon stå utan särskilt tillstånd från kommunen, med undantag för bilpoolsplatser som kommunen valt att reservera enligt 2 § femte stycket.

Genom det nya femte stycket ges kommunen rätt att reservera bilpoolsplatser till särskilt utpekade bilpoolsfordon. Därmed ges kommunen, om den så vill, möjlighet att reservera parkeringsplatser för så kallade fasta bilpooler. Dessutom anges att kommunen prövar frågor om tillstånd att parkera enligt sådana föreskrifter. Bilpoolsplatser som hyrs ut genom tillstånd ska tillhandahållas till marknadsmissiga villkor. För att säkerställa detta bör någon form av upphandlingsförfarande eller auktion tillämpas.

20.9 Förslag till förordning om ändring i förordning (2001:651) om vägtrafikdefinitioner

2 §

Genom paragrafen definieras vissa begrepp som används i andra författningar. Paragrafen kompletteras nu med begreppen bilpoolsplats och allmänt tillgängligt bilpoolsfordon. När begreppen används i exempelvis trafikförordning ska dessa definitioner gälla.

Bilpoolsplats ges följande definition: En plats som enligt en lokal trafikföreskrift ska vara reserverad för allmänt tillgängliga bilpoolsfordon och som är utmärkt med ett vägmärke för parkering och en tilläggstavla för bilpoolsplats.

Allmänt tillgängligt bilpoolsfordon ges följande definition: Ett fordon som enligt lag (1998) om biluthyrning registrerats i vägtrafikregistret som allmänt tillgängligt bilpoolsfordon. Med definitionen avses således fordon som enligt beslut från Transportstyrelsen uppfyller kriterierna för allmänt tillgängligt bilpoolsfordon.

20.10 Förslag till förordning om ändring i vägmärkesförordningen (2007:90)

2 kap. Vägmärken och tilläggstavlor

12 §

Paragrafen anger vilka anvisningsmärken som finns att tillgå. Anvisningsmärken upplyser trafikanter om förhållanden som gäller för en viss plats eller för en viss väg eller vägsträcka. Anvisningsmärket E19 Parkering anger att parkering är tillåten på en parkeringsplats eller på en sträcka på den sida av vägen där vägmärket är uppsatt. Av de närmare föreskrifter som ges i anslutning till E19 Parkering framgår att en tilläggstavla ska ange om parkering är tillåten endast för ett visst fordonsslag eller en viss trafikantgrupp. I föreskrifterna läggs nu till att en tilläggstavla även ska ange om parkering är tillåten endast för allmänt tillgängliga bilpoolsfordon.

30 §

Paragrafen anger vilka tilläggstavlor som finns att tillgå. En tilläggstavla ger kompletterande anvisningar till vägmärken. Uppräkningen kompletteras nu med en tilläggstavla T25, Bilpoolsplats, som ska användas med märke E19 Parkering. Om en kommun väljer att reservera en bilpoolsplats för en specifik bilpool kompletteras angivelsen bilpoolsplats med anvisningar om vilka allmänt tillgängliga bilpoolsfordon som får stå på platsen.

Kommittédirektiv 2016:3

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

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 resurs-effektiv 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 miljökvalitetsmålen.

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 kostnadseffektiva 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 Generationsmålet 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. 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 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 produkters 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 kostnadseffektiva 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 återan-

vändning. 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 gränshandelsproblem 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 administrativa 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 före-

tagen. 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)

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och
domstolens beslutsunderlag
i brottmål – en bättre hantering av
stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig
förändring. M.
9. Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med
privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden
vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att
närvara vid rättegången. Genomförande
av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen
mot fördjupad lokal samverkan
för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare
och enklare system för tillträde till
högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för
vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får
Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen
mot fördjupad lokal samverkan
för unga arbetslösa. [19]

Finansdepartementet

Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
Finansiering av infrastruktur med
privat kapital? [13]

Justitiedepartementet

Se barnet! [6]
Straffprocessens ramar och domstolens
beslutsunderlag i brottmål
– en bättre hantering av stora mål. [7]
Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. [12]
Migrationsärenden
vid utlandsmyndigheterna. [14]
Om oskuldspresumtionen och rätten att
närvara vid rättegången. Genomförande
av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig
förändring. [8]
Från värdekedja till värdecykel – så får
Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad
värld. Del 1 och 2. [5]

Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. [15]

Läs mig! Nationell kvalitetsplan
för vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. [21]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. [9]
Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. [10]
En nationell strategi för validering [18]
Tillträde för nybörjare – ett öppnare och
enklare system för tillträde till hög-
skoleutbildning. [20]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]

Övergången till en cirkulär ekonomi – där avfall i princip inte uppstår och naturresurserna används effektivt – står idag högt på den internationella dagordningen.

På regeringens uppdrag lämnar Utredningen cirkulär ekonomi i detta betänkande förslag för att stimulera en mer cirkulär ekonomi i Sverige. Det gäller bland annat ett skatteavdrag för reparationer, begagnatförsäljning och hyra, ökad tillgänglighet till bilpooler, tydligare uppdrag till kommuner och statliga myndigheter samt stöd till konsumenter att förebygga avfall. Utredningen föreslår också en starkare nationell samverkan och en särskild delegation för cirkulär ekonomi i syfte att stärka Sveriges konkurrenskraft och vårt bidrag till global hållbarhet.

