



**Återvinnings
industrierna**

Miljö- och energidepartementet

Yttrande över utredningen "Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi" Dnr M2017/00779/Ke

Återvinningsindustrierna, ÅI, har beretts möjlighet att lämna synpunkter på utredningen "Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi".

ÅI är en branschförening som företräder de privata återvinningsföretagen med en omsättning på 20 miljarder kronor och drygt 6 000 anställda. Medlemsföretagen hanterar årligen drygt 12 miljoner ton avfall och återvinningsbart material, varav ca 60 % återvinns till nya råvaror.

Sammanfattning

Ända sedan Bruntlandrapporten 1987 har en diskussion förts om att avlänka den ekonomiska tillväxten från en ökande användning av energi och material. På energiområdet har detta till viss del skett i ett antal länder, bl a i Sverige. På materialsidan är dock läget annorlunda. I stort sett över hela världen har vi upplevt en ökad materialanvändning över tid, se bild på sidan 5. Basmaterialen (bl a stål, aluminium och cement) svarar idag för nära 20 % av CO₂-utsläppen i världen. Om den förväntade ökningen i efterfrågan av basmaterial sker med dagens teknik kommer inte Parisavtalets målsättningar att mötas. Det snabbt ökande materialflödet inom olika konsumtionsområden är också oroande, t e x fordon, elektronik, textil, plaster mm. Ett antal av FN:s hållbarhetsmål kommer att vara omöjliga att nå baserat på "business as usual" när det gäller resursanvändningen och dagens teknologier. En effektivisering av resursanvändningen räcker inte heller på sikt eftersom bl a tillväxt i ekonomin kommer äta upp minskningen i resursanvändningen, se beskrivning på sidan 6. Samhällets mål måste därför vara att minska resursanvändningen, inte bara effektivisera. Då krävs att andra åtgärder sätts in – som att sluta materialflödena i form av återvinning och återanvändning, substitution i form av förnybara material och/eller skatter för att dämpa efterfrågan. Det är kombinationen av dylika åtgärder – tillsammans med att förlänga livslängden på olika produkter och material alternativt utnyttja vad som redan producerats mera effektivt (t e x via delningsekonomin) – som karakteriserar den cirkulära ekonomin. Utredningens perspektiv med fokus på konsumtionsvaror är för snävt ansett. Den smala ansatsen i utredningen gör att cirkulär ekonomi som begrepp riskerar att uppfattas som att endast omfatta ett hushållsperspektiv. Sveriges satsningar riskerar därmed att begränsas till utredningens förslag vilket inte förväntas lämna mer än marginella bidrag till utvecklingen av en cirkulär ekonomi. Det är en brist att utredningen inte gavs möjlighet att lägga förslag som driver på en ökad och högvärdig användning av återvunna råvaror, t ex kriterier för design samt förslag till etablerandet av nationella mål för användning av återvunnet material i olika

produkter. Ytterligare en åtgärd som skulle behövas är ökad standardisering inom en rad material- och produktområden.

Om Sverige inte vill riskera att hamna på efterkälken måste *en nationell strategi för cirkulär ekonomi* införas som är betydligt bredare och som säkerställer att uttjänta produkter och material utnyttjas på ett högvärdigt sätt i nya produkter. Återvunna råvaror måste börja ses som en resurs och hanteras därefter.

Vi ställer oss positiva till förslaget om en delegation vid Näringsdepartementet och betonar vikten av att en bredd av aktörer ingår i en sådan delegation, inte minst representanter från näringslivet. Vi delar bedömningen att regeringen bör lyfta omställningen till cirkulär ekonomi till en strategisk nivå. Förslaget till en delegation är, som utredningen också understryker, inte ett färdigt förslag och det behöver bearbetas ytterligare. För att en delegation ska lyckas med sitt uppdrag är det viktigt att mandat, roll och syfte är förankrat.

Det är bra att utredningen understryker behovet av att se en utveckling mot en cirkulär ekonomi som i första hand en näringspolitisk fråga. Utredningens förslag är dock alldeles för begränsade och tar inte det helhetsgrepp om den cirkulära ekonomin som hade behövts. Åtgärder för en cirkulär ekonomi måste främst fokusera på de stora materialflöden som finns inom industrin. Att endast sätta fokus på hushållens materialflöden begränsar implementeringen av cirkulär ekonomi.

Del 1; Cirkulär ekonomi för hållbarhet och konkurrenskraft

Utredningen föreslår en bred nationell samverkan för cirkulär ekonomi som skulle kunna bli en verksam strategi för både hållbarhet och svensk konkurrenskraft. För att få till stånd en bred nationell samverkan på strategisk nivå föreslår utredningen som en åtgärd att tillsätta en tidsbegränsad delegation för cirkulär ekonomi” under näringsdepartementet.

Delegationens mål bör vara att eftersträva en samordning av miljö- och näringspolitiska aspekter samt att det, som utredningen föreslår, delegationens arbete kopplas till redan pågående processer som genomförandet av FN:s Agenda 2030.

När det gäller styrmedel så är det viktigt att de olika alternativen genomgår en noggrann konsekvensutredning hur förslagen skulle kunna påverka efterfrågan på återvunnen råvara och därmed en riktning mot en cirkulär ekonomi.

All anser att delegationen bör ta fram följande:

- En strategi för Sveriges övergång till en cirkulär ekonomi, där återvinning och återanvändning av produkter och material har prioritet. Strategin måste innehålla förslag till krav på designkriterier och krav på längre livslängd hos olika produkter, krav på standardisering för att underlätta återvinning m m.
- Styrmedel som driver på en ökad efterfrågan på återvunna råvaror och gynnar återvunna råvaror i förhållande till jungfruliga. Idag är regelverket och marknadsvillkoren de omvända.

Styrmedelsförslagen bör föregås av en djuplodande konsekvensanalys som klart visar vilka förslag som stimulerar efterfrågan på återvunna råvaror.

Förslag på styrmedel som bör analyseras;

- Utveckla producentansvaret, t ex genom att avgiften för producenterna premierar produkter som innehåller återvunna råvaror och är återvinningsbara.
- Ställ krav på produktdesignen. Produkter som sätts på marknaden ska analyseras med avseende på återvinningsbarhet.

- Incitament som gör det mer lönsamt att materialåtervinna än att förbränna avfallet
- Premiering av smart design genom offentlig upphandling
- Metoder för hur den cirkulära ekonomin ska kunna mätas med andra parametrar än den traditionella avfallsstatistiken, i likhet med Japan som mäter andelen återvunnet material i förhållande till allt använt 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.

Del 2; Styrmedel för ökad nyttjandegrad och återanvändning av konsumentprodukter

Nedan följer ÅI:s svar på de för oss relevanta förslag i utredningens andra del.

Förslag: Inför skattereduktion för hyr-, begagnat och reparationstjänster

Utredningen föreslår en skattereduktion, ett så kallat hyberavdrag, för konsumenter som har utgifter i samband med hyra, begagnatförsäljning och reparation av konsumentprodukter. Vi ser denna typ av ekonomiskt styrmedel som ett viktigt komplement till exempelvis informationsinsatser. Ett ekonomiskt incitament är den viktigaste drivkraften för många målgrupper för att de ska överväga att köpa begagnat respektive satsa på reparation som alternativ till att köpa nytt. Att reparera och köpa begagnat måste både göras billigare och lättare i förhållande till att köpa nytt. Hyberavdraget är ett förslag som går i den riktningen.

ÅI föreslår följande:

- Öppna upp grovavfallsmarknaden för ökad konkurrens och godkända aktörer som vill driva på utvecklingen av ökad återanvändning och förberedelse för återanvändning – nya koncept och nytt företagande kan endast utvecklas på konkurrensutsatta marknader. Idag hindrar det kommunala renhållningsansvaret hushållens möjligheter att lämna avfall till privata aktörer. Genom att ge hushållen möjlighet att anlita valfritt och godkänt företag så behöver hushållen inte oro sig för att begå ett lagbrott när det strävar att återvinna avfall högre upp i avfallshierarkin än kommunen erbjuder.

Förslag: Underlätta för hushållen att förebygga avfall

Många kommuner arbetar idag med avfallsförebyggande åtgärder även om det idag inte finns någon uttrycklig skyldighet att göra detta. Utredningen föreslår att ge kommunerna en tydligare skyldighet att informera om hur hushållen kan förebygga avfall. Utredningen föreslår vidare att kommunerna ska ha skyldighet att underlätta insamling och sortering av återanvändbara produkter, i syfte att minska hushållens avfall samt att kommunerna ges en möjlighet att finansiera de förebyggande åtgärderna genom renhållningsavgiften. ÅI anser att kommunerna har ett stort ansvar och potential gällande information till hushållen, men ska hushållen klara att minska sitt avfall krävs en nationell kraftsamling, en nationell informationsinsats samt införande av styrmedel och incitament som gör det lönsamt för hushåll och verksamheter att återvinna avfall och restprodukter till nya råvaror. En viktig del i detta är att tydliggör ägarskapet för avfallet så att alla har incitament att återvinna avfall till nya råvaror. På så vis kommer hushållens avfallsmängd att automatiskt minska.

ÅI föreslår följande:

- Ställ krav på utsortering av återvinningsbart avfall från både hushåll och verksamheter. Det ökar materialåtervinningen, men behöver kompletteras med åtgärder som ökar efterfrågan på återvunna råvaror.

- Ställ krav på utsortering av matavfall och textilier från både hushåll och verksamheter. Det kommer att öka graden av återvinning.
- Öka servicen på grovavfallsmarknaden genom att öppna upp marknaden för fler aktörer, se motiveringen ovan.
- Producentansvaret har också en viktig roll i att insamlingen blir mer effektiv. ÅI anser att producentansvaret bör utvärderas samt utvecklas. Producentansvaret är ett viktigt styrmedel i en övergång till en cirkulär ekonomi. På sikt och med högre värden på materialet minskar behovet av producentansvaret.

Förslag: Förebygga avfall i statliga och kommunala verksamheter

Kommunernas och de statliga myndigheternas skyldighet att förebygga avfall i sina verksamheter tydliggörs i utredningens förslag. För att åstadkomma en ambitionshöjning och ett mer strategiskt arbete med avfallsförebyggande, föreslår utredningen skärpta regler. Utredningen anser att det är rimligt att kommuner och statliga myndigheter agerar som förebilder i arbetet med att förebygga avfall genom ett gott internt arbete. Utredningen föreslår därför att ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att utveckla mått och kriterier för cirkulär upphandling.

ÅI anser att offentlig upphandling är ett viktigt verktyg för att resurseffektivisera och förebygga avfall i offentlig sektor. Genom upphandling kan kommuner och statliga myndigheter exempelvis styra mot att använda varor och material som kan återvinnas eller lagas och flergångsprodukter i stället för engångsprodukter. De kan dessutom upphandla funktion och service i stället för produkter.

Allt detta betyder att cirkulär offentlig upphandling kan skapa betydande möjligheter för företag som erbjuder cirkulära varor och tjänster. En viktig effekt upphandlingen kan leda till är att det kan driva på utvecklingen av cirkulära produkter och tjänster som ännu inte finns på marknaden, så kallad innovationsupphandling. Innovationsupphandling och att sätta kriterier för cirkularitet är nytt och svårt för många inköpare. Det är därför av största vikt att ett nationellt stöd finns och att kompetenshöjande åtgärder för upphandlarna erbjuds.

ÅI ser positivt på att;

- Upphandlingsmyndigheten får ett uppdrag för att utveckla mått och kriterier för cirkularitet samt att myndigheten samarbetar med forskningsinstitut som redan arbetar med att testa olika cirkularitetsmått i samarbete med näringslivet.

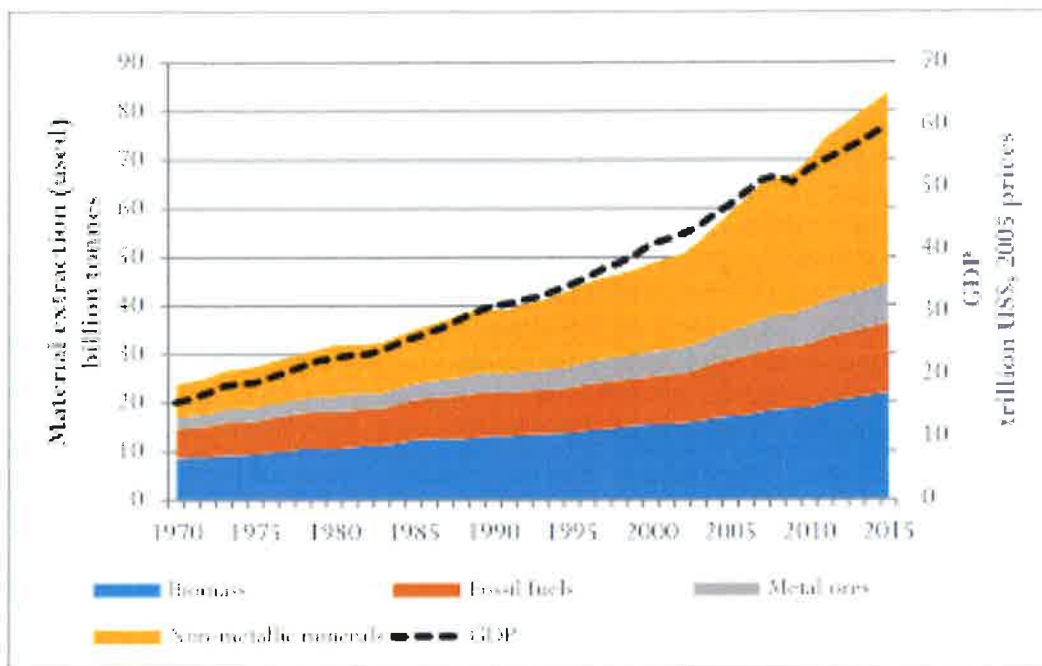
Bakgrund till ÅI:s svar på utredningen

Materialanvändningen i samhället måste diskuteras i ett internationellt och långsiktigt perspektiv. Olika studier – främst av International Resource Panel (IRP) - har visat att uppfyllandet av FN:s hållbarhetsmål (SDG:s) förutsätter en långt effektivare resursanvändning. Ett antal av målen kommer att vara omöjliga att nå baserat på "business as usual" när det gäller resursanvändningen och dagens teknologier.

Ända sedan Bruntlandrapporten 1987 har en diskussion förts om att avlänka den ekonomiska tillväxten från en ständigt ökad användning av energi och material – s k decoupling. På energiområdet har detta till viss del skett i ett antal länder. Så t e x har elanvändningen inte ökat i Sverige under de senaste decennierna, detta till trots att tillväxten i ekonomin ökat starkt. På materialsidan är dock läget annorlunda. I stort sett över hela världen har vi upplevt en ökad materialanvändning över tid. Sedan början av 2000-talet ökar

de facto den samlade materialanvändningen snabbare än tillväxten i världsekonomin. Istället för decoupling kännetecknas utvecklingen av recoupling (enligt bilden nedan – ur Summary for Policymakers, IRP report "Resource efficiency: Potential and Economic Implications" to G7 meeting in Tokyo 2016).

Figure 3: Global material extraction in billion tons, and global GDP in trillion US dollars 2005 prices, 1970-2015.



Source: Material extraction data from UNEP (2016a), GDP data from UNSD (2015).

För vissa materialslag – främst basmaterial som stål, cement och aluminium – förväntas en fortsatt mycket snabb ökad efterfrågan under överskådlig tid. Enligt en kommande rapport från IRP förutses en tre gånger högre användning av t e x stål och cement under de kommande decennierna. Orsaken är främst den fortsatta snabba folkökningen i kombination med inflyttningen till städerna. "Hälften av den urbana infrastruktur som kommer att behövas i världen 2050 har inte byggts än", enligt IRP.

Basmaterialen svarar idag för nära 20 % av CO₂-utsläppen i världen – ett förhållande som sällan diskuteras; klimatdebatten har helt dominerats av energianvändningen och materialfrågorna – inte minst processindustrin - har kommit i skymundan. Om den förväntade ökningen i efterfrågan av bl a stål och cement sker med dagens teknik finns det inte en chans att möta Parisavtalets målsättningar. En slutsats är att materialanvändningen måste genomgå en radikal förändring.

Basmaterialen tas här som exempel, bl a för att visa att utredningens perspektiv med fokus på konsumtionsvaror är för snävt. Men självklart är det snabbt ökande materialflödet inom olika konsumtionsområden också oroande – som t e x fordon, elektronik, textil, plaster mm. En effektivare resursanvändning är ett absolut måste. Men det räcker inte med effektivisering. En effektivisering av resursanvändningen leder rent generellt till att resurser frigörs varmed ekonomin kan växa snabbare och mer resurser efterfrågas. En viss avlänkning eller decoupling i resursanvändningen sker på kort sikt men över tid kommer sk rekyleffekter och tillväxt i ekonomin att äta upp minskningen i resursanvändningen. Om målet därför är att minska resursanvändningen – d v s absolut avlänkning (absolute decoupling) – så måste andra åtgärder sättas in – som att sluta materialflödena i form av återvinning och

återanvändning, substitution i form av förnybara material och/eller skatter för att dämpa efterfrågan. Det är kombinationen av dylika åtgärder – tillsammans med att förlänga livslängden på olika produkter och material alternativt utnyttja vad som redan producerats mera effektivt (t e x via delningsekonomin) – som karaktäriserar den cirkulära ekonomin. Den smala ansatsen i utredningen gör att cirkulär ekonomi som begrepp riskerar att uppfattas som att endast omfatta ett hushållsperspektiv och bli synonymt med de förslag som finns i utredningen. Sveriges satsningar riskerar därmed att begränsas till dessa förslag vilket inte förväntas lämna mer än marginella bidrag till utvecklingen av en cirkulär ekonomi och i sammanhanget ett mera konkurrenskraftigt Sverige med nya företag och jobb. Bakgrunden till kraven på designkriterier respektive ökad standardisering är att alltför många produkter idag ej är designade för att enkelt kunna återvinnas och/eller komponenter återanvändas. Alltför många olika kvaliteter inom ett materialslag – som t e x plast – gör därtill att det insamlade materialet ofta är svårt att utnyttja för högkvalitativa ändamål. Detta gör i sin tur att mycket av det material som samlas in hamnar i triviala applikationer eller blir föremål för förbränning. Det innebär i sin tur att efterlevnaden av EU:s avfallshierarki haltar. Ytterligare ett problem i sammanhanget är att andrahandsmaterial ofta är dyrare att använda än jungfruliga material. Detta i sin tur beror på att kostnadsstrukturen inom marknadsekonomin är felaktig. De externa effekterna av både produktion och konsumtion är sällan inkluderade i de priser som möter både producenter och konsumenter. Alla dessa frågor skulle behöva tacklas om målet är att utveckla en mera cirkulär ekonomi. Många av de åtgärder som krävs måste drivas fram på EU-nivå, men åtskilligt kan ske på nationell nivå.

Stockholm den 28 juni 2017



Lina Bergström
VD, Återvinningsindustrierna