

Kommittédirektiv

Ekonomiska styrmedel för att främja omställningen till en cirkulär ekonomi

Beslut vid regeringssammanträde den 16 juni 2022

Sammanfattning

Att driva på den gröna industriella revolutionen är en av regeringens högst prioriterade frågor. En kommitté ska därför utreda inom vilka områden och på vilka sätt ekonomiska styrmedel kan användas för att främja omställningen till en cirkulär ekonomi. Utredningen ska inrikta sig på områden med en betydande miljö- eller klimatpåverkan, där styrmedel på ett betydande och samhällsekonomiskt effektivt sätt kan främja en sådan omställning. I uppdraget ingår inte att lämna författningsförslag.

Kommittén ska bl.a.

- analysera inom vilka områden, t.ex. materialflöden, produktgrupper eller tjänster, det är lämpligt att använda ekonomiska styrmedel för att främja omställningen till en cirkulär ekonomi,
- föreslå ekonomiska styrmedel som är lämpliga att använda för de områden som identifierats och skälen för valda styrmedel, och
- i förekommande fall redovisa varför ett analyserat område är mindre lämpligt för ekonomiska styrmedel för att främja omställningen till en cirkulär ekonomi.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2024.

Bakgrund

Behovet av omställning

FN:s internationella resurspanel (IRP) har konstaterat att utvinning och bearbetning av naturresurser har ökat kraftigt under de senaste två decennierna, vilket nu är orsak till mer än 90 procent av förlusten av biologiska mångfald och vattenbrist samt ungefär 50 procent av vår klimatpåverkan globalt sett. Det är därför av största vikt att ställa om resursanvändningen för att skydda våra ekosystem.

Det är i dag ofta billigare att använda råmaterial än återvunnen råvara. Många gånger är det också dyrare att reparera en vara än att köpa en ny. För att öka takten i omställningen till en cirkulär ekonomi där resurser används på ett resurseffektivt sätt behöver således prissättningen förändras så att de cirkulära lösningarna främjas. Omställningen till en cirkulär ekonomi har en stor potential att minska resursanvändningen och därmed begränsa miljö- och klimatpåverkan. Företagande och innovation, baserat på cirkulära materialflöden och affärsmodeller, kan också leda till att utvecklingen av en resurseffektiv, giftfri, cirkulär och biobaserad ekonomi stärks i hela landet. Primära råvaror ska så långt det är möjligt ersättas av resurser som används effektivt i cirkulära flöden.

Sveriges miljömål

Omställningen till en cirkulär ekonomi är viktig för att nå de nationella och internationella miljö- och klimatmålen samt de globala målen i Agenda 2030. Miljömålssystemet består av ett generationsmål, 16 miljö kvalitetsmål samt ett antal etappmål. 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, är ett övergripande mål för den svenska miljöpolitiken och därför vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället. Generationsmålet innebär bl.a. att

- 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.

Cirkulär ekonomi bidrar till flera av de 17 globala målen för hållbar utveckling inom Agenda 2030. Agendans mål omfattar samtliga tre

dimensioner av hållbar utveckling: den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga.

Särskilt centrala Agenda 2030-mål för en mer cirkulär ekonomi är

- mål 3 God hälsa och välbefinnande
- mål 7 Hållbar energi för alla
- mål 8 Anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt
- mål 9 Hållbar industri, innovationer och infrastruktur
- mål 11 Hållbara städer och samhällen
- mål 12 Hållbar konsumtion och produktion
- mål 13 Bekämpa klimatförändringarna
- mål 14 Hav och marina resurser
- mål 15 Ekosystem och biologisk mångfald
- mål 17 Genomförande och globalt partnerskap.

Vad är cirkulär ekonomi?

En cirkulär ekonomi är ett verktyg för att minska samhällets resursanvändning och den miljö- och klimatpåverkan som följer av denna. Cirkulär ekonomi brukar beskrivas utifrån en biologisk och en teknisk materialcykel. Genom ett mer resurseffektivt nyttjande av materialen i respektive cykel kan deras livslängd och ekonomiska värde öka, samtidigt som uttaget av ny råvara och förbränning och deponering av avfall minskar.

I den biologiska materialcykeln cirkulerar mat och biobaserade material som är lämpliga att återgå till naturen efter användning i samhället. Efter biologisk nedbrytning genom kompostering eller rötning, då biogas kan utvinnas, kvarstår näring. I viss utsträckning finns det även möjlighet att återföra näringsämnen i aska efter förbränning av biologiskt material. Genom naturens egna processer bidrar näringen till att återbilda förnybara resurser, som sedan kan bli till nya material, som blir näring för nya resurser och så vidare. En förutsättning för att materialet ska kunna cirkulera i denna cykel är att det inte innehåller några oönskade ämnen och att det kan brytas ned.

I den tekniska materialcykeln cirkulerar material av såväl biologiskt som icke-biologiskt ursprung. Det handlar om produkter, komponenter och material som är producerade och utformade för att cirkulera med sådan kvalitet och säkerhet att de kan återanvändas, enkelt repareras, renoveras, moderniseras

eller materialåtervinnas. Hit hör även återanvändning av byggnadsdelar och bevarande eller återbruk av hela byggnader i stället för rivning. Produkterna kan hanteras genom uthyrning, leasing eller retursystem för återanvändning för att förlänga livslängden och öka användningen av varje produkt, vilket minskar behovet av att tillverka nya produkter. Att främja innovation och nya affärsmodeller längs hela det cirkulära flödet är en viktig del för att lyckas med denna utveckling.

Biobaserade produkter som ersätter fossilbaserade produkter spelar en viktig roll i en cirkulär ekonomi. Biologiskt material kan först cirkulera i den tekniska materialcykeln för att sedan, när det inte längre går att upprätthålla värdet på materialet, återföras till naturen i den biologiska materialcykeln. Genom att hantera materialen mer cirkulärt i den biologiska eller tekniska cykeln kan värdeläckage från samhällets materialflöden minska och även mängden avfall som behöver bortskaffas och därmed inte kan användas som en resurs.

Företag som på olika sätt ser avfall som en resurs, t.ex. genom så kallad industriell symbios där ett företag utnyttjar ett annat företags avfall som en resurs i sin egen produktion och processer, spelar också en viktig roll. I en cirkulär ekonomi utformar företagen sina produkter och komponenter så att de ska hålla länge och vid behov kunna repareras, moderniseras och slutligen återvinnas när de inte längre kan återbrukas. I kombination med mer digitala och tjänstebaserade affärsmodeller som innebär att produkterna används mer effektivt, t.ex. genom uthyrning eller återanvändning liksom optimerad produktanvändning, kan en övergång till en mer cirkulär ekonomi effektivisera resursanvändningen. Fysiska produkter kan även ersättas av digitala motsvarigheter som kan kombineras för att ytterligare minska användningen av material. Detta är viktigt då all resursanvändning, både förnybara och icke-förnybara resurser, medför olika former av miljö- och klimatpåverkan.

I en cirkulär ekonomi är regelverk, infrastruktur, prissättning, marknadslösningar och affärsmodeller utformade för att främja en giftfri och cirkulär materialhantering. Där används avfall som en resurs, och producenter, konsumenterna och användarna har möjlighet och drivkrafter att göra cirkulära val.

Utredningens syfte samt avgränsningar och utgångspunkter

Att driva på den gröna industriella revolutionen är en av regeringens högst prioriterade frågor. Regeringen anser därför att det finns behov av att utreda inom vilka områden och på vilka sätt ekonomiska styrmedel kan användas för att främja omställningen till en cirkulär ekonomi. Syftet med utredningen är att analysera och kartlägga inom vilka områden ekonomiska styrmedel är lämpliga att använda för att främja en sådan omställning. Regeringens vision är ett samhälle där resurser används effektivt i giftfria cirkulära flöden och ersätter primära råvaror. Ekonomiska styrmedel kan bidra till detta genom att t.ex.

- styra mot att produkter utformas för en lång livslängd, bl.a. genom att de är lätta att återanvända och reparera, och på ett sätt som möjliggör materialåtervinning när de inte längre kan användas mer,
- främja ökad användning av giftfria återvunna material i nya produkter,
- stimulera utvecklingen av mer resurs- och energieffektiva produktionsprocesser,
- göra det enkelt och lönsamt för näringsidkare och privatpersoner att dela, reparera och återanvända produkter samt konstruktioner,
- styra mot att fossila råvaror ersätts av förnybara och biobaserade råvaror, utan att biologisk mångfald och övriga ekosystemtjänster påverkas negativt,
- styra mot att avfallet hanteras i giftfria och resurseffektiva kretslopp och att utbud och efterfrågan samt användningen av högkvalitativa sekundära råvaror ökar,
- bidra till ökat utbud och efterfrågan på cirkulära produkter, tjänster, återbruk och återvunna material, och
- främja innovation och utveckling samt bidra till att cirkulära affärsmodeller blir lönsamma.

Rätt utformade ekonomiska styrmedel har potential att på ett kostnadseffektivt sätt bidra till detta. Sådana styrmedel kan gynna miljöanpassade produkters och tjänsters introduktion på existerande eller nya marknader samt bidra till att stärka incitamenten för ökad resurseffektivitet i en cirkulär ekonomi.

Kommittén ska inte lämna några författningsförslag. Utredningen handlar i stället om att analysera inom vilka områden ekonomiska styrmedel framstår som lämpliga för att främja omställningen till en cirkulär ekonomi. Utifrån

de områden och styrmedel som kommittén redovisar kan sedan framtida utredningar tillsättas för att fördjupa analysen på respektive område och lämna nödvändiga författningsförslag. Kommittén ska dock i den mån det är möjligt förvissa sig om att de styrmedel som föreslås också är lagtekniskt möjliga att genomföra.

Den svenska gruvnäringen och ett hållbart nyttjande av landets mineraltillgångar är av stor betydelse för Sverige. En hållbar och varaktig tillgång till metaller och mineral är också viktig för samhällets klimatomställning och för att bibehålla Sveriges industriella konkurrenskraft och innovationskapacitet. Kommittén ska därför inte föreslå styrmedel som innebär att det totala skatteuttaget från gruv- och mineralnäringen ökar eller att investeringsklimatet i den näringen försämras.

Det är viktigt att svensk livsmedelsproduktion kan upprätthållas. De styrmedel som föreslås ska därför inte innebära att Sveriges produktions- och försörjningsförmåga i jordbruks- och livsmedelskedjan sammantaget försämras.

Arbetet ska ta sin utgångspunkt i Sveriges strategi respektive handlingsplan för cirkulär ekonomi och i den klimatpolitiska handlingsplanen. I arbetet ska kommittén beakta och följa utvecklingen på området, t.ex. inom ramen för EU:s gröna giv respektive EU:s handlingsplan om cirkulär ekonomi, OECD:s arbete med grön tillväxt, samverkansprogrammet Näringslivets klimatomställning samt pågående regeringsuppdrag till bl.a. Naturvårdsverket. Erfarenheter från andra länder bör tas till vara.

Uppdraget att analysera och föreslå ekonomiska styrmedel för att främja omställningen till en cirkulär ekonomi

En målsättning i valet av områden att analysera ska vara att så stora omställningssprång i den gröna industriella revolutionen som möjligt uppnås. Med områden som är lämpliga för ekonomiska styrmedel avses t.ex. olika materialflöden, produktgrupper eller tjänster som har en betydande miljö- eller klimatpåverkan och där sådana styrmedel främjar omställningen till en cirkulär ekonomi på ett sätt som är betydande och samhällsekonomiskt effektivt.

Med ekonomiska styrmedel avses i det här sammanhanget i första hand skatter och avgifter, men även olika former av stöd eller skattelättnader om

sådana bedöms vara mer ändamålsenliga. Kommittén ska dock inte föreslå styrmedel som rör direkt beskattning, socialavgifter eller mervärdesskatt. Om ekonomiska styrmedel i form av skatter föreslås ska detta göras med vägledning av de riktlinjer för skattepolitiken som riksdagen antagit (prop. 2014/15:100, s. 104–105). En viktig princip är därmed att skattereglerna ska vara generella, med breda skattebaser och tydliga regler, utan komplicerade gränsdragningar.

När det gäller val av styrmedel bör ett långsiktigt perspektiv anläggas med utgångspunkt i principen om att förorenaren ska betala så att kostnaden för material och produkter även inkluderar kostnaden för miljö- och klimatbelastningen. Principen om att förorenaren betalar innebär att den som orsakar skador i miljön också ska betala de samhällsekonomiska kostnader som uppstår till följd av miljöskadan. Även förekomsten av andra relevanta marknadsmisslyckanden kan behöva analyseras. En utgångspunkt för valet av styrmedel är att dessa bör syfta till att korrigera marknadsmisslyckanden inom de områden som kommittén identifierat.

I valet av områden och styrmedel ska kommittén eftersträva att företagens och myndigheternas administrativa kostnader begränsas. En utgångspunkt för kommittén är därför att de tänkta styrmedel som föreslås ska vara möjliga att tillämpa och kontrollera på ett enkelt sätt.

Om kommittén efter analys finner att ett område inte lämpar sig för ekonomiska styrmedel för att främja omställningen till en cirkulär ekonomi, ska kommittén redovisa detta särskilt, tillsammans med skälen för den bedömningen. I de fall kommittén anser att andra former av styrmedel än ekonomiska skulle vara mer ändamålsenliga inom ett område, ska dessa anges och motiveras.

Kommittén ska därför

- med inriktning på områden som är särskilt intressanta ur ett resurs- och miljöperspektiv med hänsyn till generationsmålet och miljö kvalitetsmålen, analysera inom vilka områden ekonomiska styrmedel kan vara lämpliga att använda för att främja omställningen till en cirkulär ekonomi,
- kartlägga vilka initiativ för cirkulär ekonomi det finns på EU-nivå och internationell nivå, såväl för att identifiera områden som är särskilt

- lämpliga att analysera som för att utesluta områden där det på grund av sådana initiativ saknas skäl eller är olämpligt att vidta nationella åtgärder,
- föreslå ekonomiska styrmedel som är lämpliga att använda för de områden som identifierats och skälen för valen av styrmedel,
 - beskriva och analysera relevanta skattebaser samt i den mån information om relevanta skattebaser saknas eller är bristfällig, uppmärksamma detta,
 - bedöma om tänkta ekonomiska styrmedel är förenliga med EU- och WTO-rätten och endast överväga sådana styrmedel som inte medför gränshandelsproblem eller på annat sätt står i strid med Sveriges internationella åtaganden,
 - säkerställa att styrmedlen fungerar även när varor köps eller tjänster tillhandahålls från andra länder (inom EU eller från tredjeländer),
 - analysera om de styrmedel som föreslås kan komma i konflikt med konkurrenslagstiftningen och om de är förenliga med reglerna om statligt stöd, och
 - i förekommande fall redovisa varför ett analyserat område är mindre lämpligt för ekonomiska styrmedel för att främja omställningen till en cirkulär ekonomi.

I uppdraget ingår inte att lämna författningsförslag. I uppdraget ingår inte heller att föreslå styrmedel som rör direkt beskattning, socialavgifter eller mervärdesskatt. De styrmedel som föreslås ska inte innebära att det totala skatteuttaget för gruv- och mineralnäringen ökar eller att investeringsklimatet i näringen försämras.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska redogöra för de samhällsekonomiska konsekvenserna av de styrmedel som föreslås och, om möjligt, även bedöma de föreslagna styrmedlens offentligfinansiella effekter. Kommittén ska också redovisa vilken styrande effekt tänkta styrmedel kan ha vad gäller främjandet av omställningen till en cirkulär ekonomi. Uppskattningar av relevanta miljö- och klimatteffekter, bl.a. minskade utsläpp av växthusgaser, ska om möjligt redovisas. Kommittén ska bedöma hur de styrmedel som föreslås kan bidra till att nå Sveriges miljö- och klimatmål och de globala målen i Agenda 2030. Kommittén ska övergripande redovisa vilka kostnader och intäkter styrmedlen medför för både existerande och nya företag, liksom för hushållen och offentlig sektor. Vidare ska möjliga effekter på sysselsättningen redovisas. Kommittén ska redovisa hur föreslagna styrmedel

kan påverka företagens inhemska och globala konkurrenskraft samt möjligheterna för produktion i Sverige.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Kommittén ska särskilt samråda med Naturvårdsverket i analysarbetet. Kommittén ska vid behov även samråda med övriga berörda myndigheter och institut, bl.a. Boverket, Energimyndigheten, Formas, IVL Svenska Miljöinstitutet, Kemikalieinspektionen, Kommerskollegium, Konjunkturinstitutet, Konkurrensverket, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Research Institutes of Sweden (RISE), Skatteverket, Statens jordbruksverk (SJV), Statistiska centralbyrån, Stockholm Environment Institute (SEI), Sveriges geologiska undersökning (SGU), Tillväxtverket, Trafikverket, Tullverket Upphandlingsmyndigheten och Vinnova. Genomförandet ska ske i dialog med andra relevanta utredningar samt berörda delar av näringslivet och andra berörda aktörer, särskilt kommuner och regioner.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2024.

(Finansdepartementet)