Till Finansdepartementet
Dnr Fi2024/01941

Yttrande över remiss Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi

Återvinningsindustrierna är en branschförening som företräder de privata återvinningsföretagen med en omsättning på 36 miljarder kronor och drygt 10 000 anställda i anläggningar över hela landet. Medlemmarna samlar in och återvinner både kommunalt och icke-kommunalt avfall.

Övergripande synpunkter

Återvinningsindustrierna välkomnar betänkandets slutsats att ekonomiska styrmedel har en roll att spela för att en samhällsekonomiskt effektiv omställning till en mer cirkulär ekonomi. Vi delar också uppfattningen att ekonomiska styrmedel i form av t.ex. skatter eller avgifter ofta behöver vara produkt- och materialspecifika. Det är oerhört viktigt att verka för ett resurseffektivt samhälle med cirkulära materialflöden och att vi inför styrmedel som möjliggör en ökad lönsamhet i cirkulära affärsmodeller som i dagsläget inte är lönsamma.

Det finns ett behov av fler nationella styrmedel för att övergången till en mer cirkulär ekonomi ska gå snabbare. I flera EU-rättsliga regelverk uppmuntras medlemsstaterna att införa kompletterande ekonomiska styrmedel. Vi anser att det är värdefullt med den breda analys som utredningen presenterar, inte minst kring vilka styrmedel som kan utredas vidare i framtida utredningar och uppdrag.

Återvinningsindustrierna anser att utredningen med fördel hade kunnat inkludera moms, direkt beskattning och sociala avgifter i uppdraget, trots att detta inte fanns med i utredningsdirektiven. Det hade bidragit till en mer övergripande analys.

Återvinningsindustrierna vill särskilt lyfta tre områden som prioriterade för fortsatta utredningar och uppdrag.

- Ekonomiska styrmedel för cirkulära plastflöden.
- Ekonomiska styrmedel för cirkulära flöden av kritiska råmaterial.
- Ökad cirkulär differentiering av avgifterna inom flera producentansvar.

Betänkandet lyfter de största miljö- och klimatproblemen i utredningen. Vi saknar dock en djupare analys och en bedömning om vilka styrmedel som skulle kunna öka klimatnyttan genom en ökad materialåtervinning på två områden; EV-batterier för elfordon och för kritiska råmaterial. För dessa två områden tror vi att ekonomiska styrmedel kan vara en viktig lösning för att kunna hantera problemen med dagens låga återvinningsnivåer.

Detaljerade synpunkter

Återvinningsindustrierna ger här framför allt synpunkter på utredningens bedömningar, både avseende ekonomiska styrmedel och andra incitament.

Om begreppet cirkulär ekonomi, kap 2.1

Kapitlet lyfter att det inte finns någon vetenskaplig eller på annat sätt allmänt vedertagen definition av cirkulär ekonomi. Återvinningsindustrierna vill här tydliggöra att det sedan 2024 finns en internationell definition av begreppet cirkulär ekonomi och den finns i ISO 59000-serien om cirkulär ekonomi.

Stöd till forskning och utveckling för materialåtervinning, kap 8,9,10,11

Återvinningsindustrierna instämmer helt i bedömningen att det behövs liknande villkor för materialåtervinning som för utvinning och förädling av primära material. En viktig del i detta är en förstärkning av resurserna till forskning och utveckling. Vi håller med om att stödet bör vara brett, från förebyggande av avfall till materialåtervinning och annan återvinning och att stödet behöver kunna riktas mot de specifika behoven.

Det finns ett stort behov av forskning och utveckling av innovationer i syfte att skapa bättre förutsättningar för materialåtervinning. Det gäller inte minst av material från elektrisk och elektronisk utrustning för en ökad återvinning av innovationskritiska metaller och mineral. Enligt betänkandet är det en rimlig utgångspunkt att producenterna bidrar till finansieringen av sådan forskning och utveckling och att möjligheterna att inkludera en sådan finansiering undersöks inom ramen för ett reviderat producentansvar för elektrisk och elektronisk utrustning. Återvinningsindustrierna anser att det är så pass brådskande att öka stödet till forskning och utveckling att staten bör gå in med ett ökat stöd.

Styrmedel avseende plast, kap 7.4.2

Plaståtervinningen behöver öka och ekonomiska styrmedel kan bli avgörande för den utvecklingen. Det behövs långsiktiga spelregler och finansieringsmodeller för materialåtervinning av mer komplexa plaster. Återvinningsindustrierna arbetar för att så mycket plast som möjligt ska återvinnas och vara fritt från skadliga kemikalier.

Utredning som ser närmare på förutsättningarna för ekonomiska styrmedel för plast

Utredningen bedömer att beskattning av primär plastråvara respektive plast i produkter är ett område som bör undersökas närmare och betonar att det krävs en fullständig analys innan det går att avgöra om en skatt är ett lämpligt styrmedel. Återvinningsindustrierna ställer sig positiva till att en utredning tillsätts men anser att den behöver ha en bredare kontext än beskattning. I en sådan utredning bör förutsättningarna för ekonomiska styrmedel analyseras både i syfte att öka efterfrågan på återvunnen plast samt att jämna ut prisskillnader mellan återvunnen och primärt tillverkad plast. I en utredning är det viktigt att se till både nuvarande och kommande lagstiftning och styrmedel på EU-nivå, hur dessa implementeras och att säkerställa efterföljelse av alla aktörer.

Ett viktigt ekonomiskt styrmedel som finns idag är förpackningsavgifterna inom producentansvaret och de skulle kunna differentieras mer än idag för att förstärka incitamenten för användningen av återvunnen plast.

Sverige bör verka för att plast inkluderas i CBAM

Återvinningsindustrierna ställer sig positiva till förslaget att Sverige bör verka för att även plast skall omfattas av EU:s gränsjusteringsmekanism CBAM. Det skulle ge harmoniserade spelregler på EU-nivå. CBAM innebär att utsläpp från vissa utsläppsintensiva varor som importeras till EU prissätts på samma sätt som varor producerade inom EU. Det vore ett effektivt verktyg om importerad plast skulle prissättas på motsvarande sätt som idag inom EU:s handelssystem för utsläpp av växthusgaser, EU ETS. Men precis som betänkandet lyfter är det samtidigt viktigt med kompletterande åtgärder som minskar plast i förbränningen då det fossila kolinnehållet i materialet, som frigörs vid förbränning, inte omfattas genom CBAM.

Vi föreslår att det regeringsuppdrag som Naturvårdsverket har haft sedan 2020 och som löpande analyserar förslag från EU får i uppdrag att göra en analys av förslaget, i samverkan med den nationella samordningen för hållbar plastanvändning på Naturvårdsverket. I uppdraget bör samverkan med näringslivet ske. Detta kan ge Sverige ett bra underlag i fortsatta förhandlingar.

Styrmedel för fordon och farkoster, kap 8

Återvinningsindustrierna håller med betänkandet om att Sverige ska verka för att huvudinriktningen i Europeiska kommissionens förslag till en ny förordning om cirkularitetskrav för fordonskonstruktion och hantering av uttjänta fordon ska antas.

Inför incitament så att bilar kommer in till materialåtervinning

Återvinningsindustrierna håller med om analysen att ett betydande antal uttjänta bilar inte rapporteras som återvunna i dagsläget. Det finns därför ett stort behov att omgående införa incitament för att säkerställa att så många bilar som möjligt kommer in till materialåtervinning och att bilarna lämnas in till aktörer som uppfyller kraven i lagstiftningen. Eftersom nya ELV-förordningen uppmanar medlemsländerna att införa incitament för att lämna in bilar till återvinning så skulle ett sådant incitament kunna införas omgående, även om inte den nya ELV-förordningen är beslutad ännu. Återvinningsindustrierna ser ingen anledning att avvakta med incitament för inlämning av fordon tills kommande ELV-förordningen är på plats, utan tvärtom kan vi i Sverige få erfarenheter som underlättar införandet om vi går före andra EU-länder.

Åtgärder för ökad insamling och återvinning av uttjänta fritidsbåtar och arbetsmaskiner

Återvinningsindustrierna ställer sig positiva till att undersöka styrmedel som skapar ekonomiska incitament för ökad insamling och återvinning av både uttjänta fritidsbåtar och arbetsmaskiner. Vi är positiva till både betänkandets förslag om införande av ett producentansvar och till åtgärder finansierade av statliga medel.

För insamling och återvinning av fritidsbåtar finns det i dagsläget bara kostnader. Det finns inga värden i de båtar som återvinns och därmed behövs det ett incitament för att motivera den siste ägaren att lämna in båtarna via Båtretur. Det behövs också en utveckling av återvinningsprocesser för att återvinna kompositer i båtar.

Även när det gäller arbetsmaskiner finns det goda skäl att utreda möjligheten till producentansvar och att utveckla förutsättningarna för insamling och återvinning. Här finns i

dagsläget inget organiserat system för insamling och återvinning, trots att det finns behov att säkerställa återvinning av arbetsmaskiner.

Ta fram underlag kring prispremie respektive kvotplikt för att vara proaktiva inom EU

Återvinningsindustrierna är positiva till förslaget om att Sverige bör ta fram underlag kring förutsättningarna att införa dels en prispremie i form av en differentierad avgift inom producentansvar, i syfte att skapa incitament för material- och komponentval med låg miljö- och klimatpåverkan, dels en kvotplikt för andelen återvunnet material i produktionen av nya fordon.

Analys av ekonomiska styrmedel för batteriåtervinning behövs

Återvinningsindustrierna saknar en analys och bedömning om vilka styrmedel som är lämpliga för en ökad materialåtervinning av EV-batterier för elfordon. Ett utökat producentansvar införs nu i EU:s batteriförordning vilket kan ge ökande möjligheter till en förbättrad återvinning av batterier genom exempelvis förslag om differentierade producentansvarsavgifter. Det är ett område som är viktigt att analysera vidare när det gäller ekonomiska styrmedel så att svensk materialåtervinning kan utvecklas inom området.

Styrmedel för byggnader och fysisk infrastruktur, kap 9

Ökad insamling och återvinning av byggplast

Återvinningsindustrierna är positiva till förslaget om att utreda förutsättningarna för ökad materialåtervinning av exempelvis byggplast. Det saknas idag producentansvar för byggprodukter både i Sverige och på EU-nivå. Vi håller med om bedömningen om att förslag på lämpliga styrmedel som leder till ökad insamling och återvinning av byggplast bör analyseras vidare. Betänkandets två alternativ att undersöka närmare, ett producentansvar och finansiering genom statliga medel är intressanta förslag.

Kvotplikt eller prispremie för återvunnen plast bör regleras genom Byggproduktförordningen

Liksom utredningen är Återvinningsindustrierna positiva till att en kvotplikt eller prispremie för att skapa en efterfrågan på återvunnen plast bör regleras EU-rättsligt genom Byggproduktförordningen. De delegerade akter som nu ska tas fram ger möjligheter till att på EU-nivå införa krav på återvunnet material om det anses nödvändigt för att uppnå hållbarhetsmål. Vi föreslår att Boverket får i uppdrag att analysera vilka möjligheter som finns för krav på miljömässiga egenskaper i de delegerade akter som kommer tas fram under Byggproduktförordningen samt genom harmoniserade standarder.

Skapa incitament för insamling och återvinning av vindturbinblad

Återvinningsindustrierna håller med om att förslag på lämpliga styrmedel som skapar incitament för insamling och återvinning av vindturbinblad bör undersökas närmare. Betänkandet lämnar tre alternativ att undersöka närmare, ett nationellt producentansvar, åtgärder som finansieras med statliga medel eller en kombination. Det är viktigt att analysen även ser närmare på hur forskning och utveckling för effektiv återvinning av kompositmaterial bör finansieras.

Ekonomiska styrmedel för schaktmassor

Betänkandet bedömer att det idag sker en ineffektiv hantering av schaktmassor och annat naturligt material, men bedömer inte att det finns ett behov av ekonomiska styrmedel. Idag används primära material i tillämpningar där återvunnet material såsom schaktmassor, slaggrus och andra återvunna fraktioner hade fungerat bra. Tillämpning och tolkning av regler gör att användning av återvunnet material förhindras i Sverige på ett sätt som skiljer sig från övriga EU. Återvinningsindustrierna hade önskat en fördjupad analys kring möjligheterna att införa ekonomiska styrmedel även på detta område. Möjliga styrmedel att se närmare på skulle kunna vara en skatteväxling eller kvotplikt.

Styrmedel avseende textilier och möbler, kap 10

Återbruk och materialåtervinning av textilier är mer arbetskraftsintensivt än andra industrier och det är viktigt att styrmedel tar hänsyn till detta mer än idag.

Underlätta införandet av producentansvaret för textilier

Återvinningsindustrierna instämmer i att åtgärder bör vidtas för att underlätta ett effektivt införande av producentansvar för textilier som styr marknaden mot ökad cirkularitet och investeringar i materialåtervinning. Det är viktigt att producentansvaret utformas så att det gynnar en öppen marknad där nya start-up-företag kan få tillgång till textilströmmarna så att innovation och utveckling möjliggörs. Inom producentansvaret bör differentierade avgifter införas som premierar design för materialåtervinning och användning av återvunnet material.

Subventioner i form av t.ex. checkar för återanvändning, reparation, återtillverkning och uthyrning

Återvinningsindustrierna ser positivt på att utreda vidare hur en subvention kan utformas för att stärka den förlängda livslängden för textilier och möbler.

Styrmedel för elektrisk och elektronisk utrustning, kap 11

Återvinningsindustrierna tycker det är viktigt att styrmedel tar hänsyn till att återanvändning och materialåtervinning av elektrisk utrustning är mer arbetskraftsintensivt än många andra industriers verksamheter och vi välkomnar bedömningen att någon form av stöd som minskar kostnaderna behövs. Ekonomiska styrmedel behövs både för att minska resursanvändningen och för att stärka materialåtervinningens lönsamhet.

Styrmedel i form av bonusar för reparation, återtillverkning och uthyrning

Återvinningsindustrierna ser positivt på att utreda vidare hur en subvention kan utformas, och för vilka produkter, för att stärka den förlängda livslängden för elektronisk utrustning.

Analysera kvotplikt och prispremie för återvunna material närmare

Återvinningsindustrierna instämmer i bedömningen om att det bör tas fram ett underlag kring förutsättningarna att införa en prispremie i form av en differentierad avgift inom producentansvaret i syfte att skapa incitament för material- och komponentval med låg miljö- och klimatpåverkan. Vi instämmer också i att det behöver tas fram kvotplikter för andelen återvunnet material i elektronik och elektrisk utrustning.

Saknar bedömning om styrmedel för att öka efterfrågan av kritiska råmaterial

Återvinningsindustrierna saknar en djupare analys och bedömning om styrmedel för att öka återvinningen av kritiska råmaterial. Det är ett område som är viktigt att ringa in när det gäller ekonomiska styrmedel så att svensk materialåtervinning utvecklas inom området. När det gäller kritiska råmaterial, saknas idag efterfrågan på återvunna fraktioner av de flesta metaller och mineral som finns på EU:s lista. Om vi vill se ökad återvinning av dessa material i Sverige, behövs det en ökad efterfrågan på marknaden och här kan ekonomiska incitament vara avgörande.

Avfall - incitament för en ökad materialåtervinning, kap 12

Återvinningsindustrierna delar betänkandets analys om att styrmedel behövs för att öka materialåtervinning och samtidigt minska förbränningen av avfall med fossilt innehåll. För att styra från förbränning till materialåtervinning är lönsamheten avgörande. Vi välkomnar både analysen av åtgärder som styr från förbränning mot ökad materialåtervinning och analysen av åtgärder för att stärka materialåtervinningsindustrins konkurrenskraft.

En översyn av avfallslagstiftningen behövs

Återvinningsindustrierna instämmer i betänkandets bedömning att det finns ett behov av att förändra befintliga, administrativa regelverk på avfallsområdet. Trots den senaste tidens föreslagna förändringar av regelverken behövs det en översyn med fokus på hur administration och en sund konkurrens kan underlättas samt hur investeringar i återvinningsteknik och en efterfrågan på återvunnet material kan öka.

Fler åtgärder som inriktas mot bristfällig utsortering behövs

Återvinningsindustrierna instämmer i betänkandets bedömning att det är viktigt att analysera behovet av och förutsättningarna för ytterligare åtgärder inriktade på utsortering för att minska förbränningen och öka materialåtervinningen. En sådan analys kan med fördel göras efter att förslagen i promemorian *Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi* har beslutats.

Analysera om ytterligare åtgärder kan komma att krävas utöver EU ETS för att minska avfallsförbränning

Återvinningsindustrierna instämmer i utredningens bedömning att EU ETS kan behöva kompletteras med annan generell styrning för att nå minskade mängder avfall som går till förbränning. Om analysen visar på att fler åtgärder behövs bör förslag på helt nya eller reviderade styrmedel som skapar incitament för materialåtervinning tas fram.

Översyn av skatten på avfall samt utökad lagringstid

Återvinningsindustrierna ser positivt på bedömningen om att skatten på avfall bör ses över för att säkerställa att den styr på ett sådant sätt att deponering av avfall endast sker av sådant avfall som inte kan eller bör materialåtervinnas eller återvinnas på annat sätt. Vi är även positiva till att utvinning från sekundära resurser, dvs. från deponerat avfall, bör inkluderas i en översyn av skatten på avfall. Vi ställer oss också positiva till att det i vissa fall ska vara möjligt att lagra avfall en längre tid än tre år utan att det utgör en deponi. Vi ser gärna en utredning eller uppdrag som ser på dessa frågeställningar i en samlad analys.

Säkerställ att tillsynen på avfallsområdet blir ändamålsenlig genom att det finns tillräckliga resurser

Återvinningsindustrierna instämmer helt i betänkandets slutsats att en förutsättning för en fungerande avfallshantering är att tillsynen är ändamålsenlig och ges tillräckliga resurser. Vi håller även med om att de tillsynsvägledande myndigheterna behöver stärkas för att klara att bistå tillsynsmyndigheterna i detta arbete.

Tydliggör det offentliga ansvaret för att främja industrin för materialåtervinning och återanvändning

Återvinningsindustrierna är positiva till bedömningen att det behövs ett tydligare ansvar för materialåtervinningsindustrin och återanvändning för att skapa en bättre balans mellan styrmedlen för bland annat primära och återvunna materialflöden. Det behövs både ett tydligare ansvar inom Regeringskansliet och på myndighetsnivå för att stärka konkurrenskraften i industrin för materialåtervinning och återanvändning. Det skulle även stärka Sveriges kompetens inom området.

Stockholm den 11 mars 2025

Maja Cederlund
Hållbarhetschef, Återvinningsindustrierna