



SVENSKT NÄRINGSLIV

Hur kan Sverige bli mer cirkulärt?

Styrmedel och åtgärder för ökad resurseffektivitet

FEBRUARI 2024

De förslag och slutsatser som framförs i denna rapport är Svenskt Näringslivs egna. Många personer har bidragit till arbetet med att ta fram underlag, förslag på styrmedel och att diskutera vägval, däribland stora delar av Svenskt Näringslivs egen expertorganisation, flertalet medlemsorganisationer samt en 20-tal externa experter på området, från näringslivet, akademien och det offentliga. Helheten har sammanställts av Marcus Wangel (Svenskt Näringsliv) med värdefull hjälp av Madeleine Svenberg (Svenskt Näringsliv) och Märta Martin-Åkesson (Nordic Public Affairs).

Innehåll

Förord	2
Inledning	4
Grundförutsättningar för näringslivets cirkulära omställning	5
Vikten av politiskt ledarskap	5
Betrakta cirkulär ekonomi som ett verktyg för att lösa flera parallella utmaningar	7
Goda marknadsförutsättningar och konkurrenskraftiga företag är avgörande	9
Betydelsen av EU och en väl fungerande inre marknad	10
Nationella möjligheter att stärka den cirkulära ekonomin	13
Effektiva tillståndsprocesser och en fungerande tillsyn	15
Ökad resurseffektivitet genom mer entreprenörskap och innovationskraft	18
Styrmedel och incitament för fler cirkulära affärsmodeller	25
Kunskap, kompetens och forskning inom cirkulär ekonomi	30
Vägen framåt	35
Kronologisk redogörelse av föreslagna beslut och åtgärder i tabellform	36
Källförteckning	41

Förord

En marknadsdriven cirkulär ekonomi förenar resurseffektivitet och ekonomisk tillväxt

För att världen ska lyckas möta vad som av FN benämns en planetär trippelkris, bestående av de tilltagande klimatförändringarna, den globala förlusten av artrikedom och ekosystemtjänster och den accelererande spridningen av skadliga föroreningar, är en ökad resurseffektivitet en viktig nyckel. Ska vi dessutom kunna göra det med ökat välbefinnande, krävs verktyg som förenar ekonomisk tillväxt och ökad resurseffektivitet. En marknadsdriven utveckling av den cirkulära ekonomin möjliggör just det.

Att hushålla med begränsade resurser är grunden i ekonomi och företagande, och resurseffektivitet är på intet sätt något nytt i sak. Det ligger i en företagares DNA att använda resurser så effektivt som möjligt. Cirkulära affärsmodeller och effektiv hantering av material och resurser är således inte alltid avancerat eller nytt – där cirkulära modeller och hantering varit lönsamt har det använts länge. Vår globala ekonomi är däremot uppbyggd på den linjära ekonomins principer, och det har under lång tid varit mer lönsamt att kassera resurser snarare än att återanvända, reparera, uppgradera och återvinna dem.

Genom en cirkulär ekonomi får material, ämnen och produkter i stället en förlängd livscykel. Det sker inte genom en enskild lösning, utan kräver förändringar i alla steg i ett ämnes, materials eller produkts livscykel. En cirkulär utveckling av ekonomin innebär alltifrån ett nytt sätt att designa produkter, till nya sätt att producera, konsumera och använda dem. Det är inte svaret på allt – en cirkulär hantering garanterar i sig inte ökad resurseffektivitet eller minskade utsläpp – men det är ett viktigt verktyg som ännu inte kunnat nå sin fulla potential.

Svenska företag ligger idag i framkant vad gäller utvecklingen av resurseffektiva, förnybara och cirkulära material och produkter. Sverige som land har dessutom stora naturtillgångar och en hållbar primärproduktion av flera nödvändiga material för att möjliggöra en cirkulär och fossilfri ekonomi. Det är värdekedjor som är nödvändiga att fortsätta utveckla, och som genom en övergång till en cirkulär ekonomi kan bevara sitt värde under en betydligt längre tid.

Lösningarna på trippelkrisen finns i näringslivet, men förutsättningarna skapas av politiken. En lönsam cirkulär ekonomi måste bygga på marknadsekonomiska principer, där företag och cirkulära lösningar kan bygga sig starka och konkurrera globalt. Genom att undanröja hinder, skapa gynnsamma och långsiktiga marknadsförutsättningar och ge rätt typ av incitament för utvecklingen av den marknadsdrivna cirkulära ekonomin kan svenska företags arbete accelerera och hållbar tillväxt skapas i Sverige.

Sverige är inte ensamma i utvecklingen av den cirkulära ekonomin, och den ledarställning vi har är ingen självklarhet – konkurrens kommer från flera håll i världen. Inom EU pågår ett högt lagstiftningstempo och det är positivt förutsatt att det också leder till gemensamma spelregler, konkurrenskraftiga företag och en starkt inre marknad. Det finns däremot mycket kvar att göra på hemmaplan i Sverige för att fortsätta utveckla den cirkulära ekonomin och på sikt stärka de svenska företagens konkurrenskraft.

Det är därför Svenskt Näringsliv tar fram den här rapporten. Den ger inte en heltäckande bild av allt som behöver göras för att vi ska nå den cirkulära ekonomins fulla potential – det finns ingen quick-fix för att ställa om ett ekonomiskt system och ett tankesätt från linjärt till cirkulärt. Men om åtgärdslistan i slutet av denna rapport genomförs har vi däremot kommit en bra bit på vägen i Sverige och lagt en grund för att våra svenska företag ska kunna leda omställningen mot en cirkulär och fossilfri framtid – till nytta för hela det svenska samhället.

Trevlig läsning!

Karin Johansson

Vice VD, Svenskt Näringsliv

Inledning

Denna rapport består av tre huvuddelar med ett antal avsnitt i varje. I den första delen så redogörs för grundförutsättningarna för näringslivets cirkulära omställning och lyfter bland annat vikten av ett tydligt politiskt ledarskap, betydelsen av EU och nödvändigheten i goda marknadsförutsättningar. En koncis beskrivning hur den cirkulära ekonomin ska betraktas och förstås ges också. I den andra och längsta delen ligger fokus på *nationella* möjligheter att fortsätta stärka den cirkulära ekonomin och vad regeringen behöver göra. Den delen är uppdelad i ett flertal tematiska avsnitt som behandlar olika aspekter av en fortsatt cirkulär utveckling. I den tredje och avslutande delen listas en rad konkreta åtgärdsförslag i kronologisk ordning och ger en överblick över vilken instans som är ansvarig och vad för typ av åtgärd det rör sig om.

Svenskt Näringslivs tidigare rapport om näringslivets cirkulära omställning

I november 2022 så lanserade Svenskt Näringsliv rapporten *Skapa goda marknadsförutsättningar för den cirkulära ekonomins framväxt*. Den rapporten ger en heltäckande och djupgående redogörelse av hur det svenska näringslivet ser på möjligheterna med den cirkulära omställningen och vilka viktiga grundförutsättningar och möjliggörare som behövs för att den ska bli framgångsrik. Rapporten fokuserar på viktiga principiella frågor, innehåller flertalet belysande företagsexempel och lämnar också en rad policyrekommendationer på global, europeisk och nationell nivå. Läsare som vill få mer utförlig kunskap och inblick i den cirkulära ekonomins potential för näringslivet och vad svenska företag bidrar med hänvisas till den rapporten för vidare fördjupning.

Grundförutsättningar för näringslivets cirkulära omställning

Vikten av politiskt ledarskap

Sammanfattning

- Svenska företag besitter ett stort tekniskt kunnande, innovationskraft och finansiellt kapital och kan leverera hållbara och cirkulära lösningar men med politiskt ledarskap och styrning så kan vi ta till vara näringslivets potential mer.
- Näringslivet vill, kan och ska företräda sig själva. Det behövs fler dialog- och samverkansformer med det offentliga för detta.
- Regeringen har goda möjligheter att genomföra en rad reformer och fatta nödvändiga beslut som stärker företagens cirkulära omställning – om bara det politiska modet finns.

Sverige och världen står inför flera sammankopplade, men olikartade, hållbarhetsutmaningar och kommer att behöva alla till buds stående verktyg för att lyckas möta dem. Sveriges fastslagna klimatmål innebär att vi inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser år 2045 och på europeisk nivå finns ett mål om ett klimatneutralt Europa till år 2050. För att omställningen till ett fossilfritt och hållbart samhälle ska bli verklighet inom en dryg tjugofemårsperiod krävs en mångfald av åtgärder och lösningar som kan utvecklas och nyttjas parallellt och utan att ställas i motsatsförhållande till varandra. Det kräver dessutom långsiktiga spelregler, och framför allt en tydlig politisk riktning, vilja och långsiktighet. När den politiska riktningen och viljan är uttalad och övertygande blir det lättare och mer attraktivt för näringslivet att göra investeringar och att våga satsa på innovationer som gör skillnad.

Den cirkulära ekonomin och samhällets cirkulära omställning är ett komplext politikområde men i takt med att begreppet blivit mer etablerat i den bredare debatten och den politiska medvetenheten om dess relevans har vuxit det senaste årtiondet har också mängden lagstiftningsinitiativ och regelverk ökat, såväl inom EU som i Sverige.

På europeisk nivå har kommissionens Gröna Giv inneburit en omfattande policyutveckling inom hållbarhetsområdet och satt gemensamma spelregler för den inre marknaden. Dess implementering och harmonisering under de närmaste åren blir avgörande för den cirkulära omställningen och företagets konkurrenskraft, förutsatt

att det görs på rätt sätt och i nära dialog med näringslivet. Att Sverige bör förbli en stark röst för en välfungerande inre marknad inom EU ser näringslivet som en självklarhet. Bland företagen har ett tekniskt kunnande, finansiellt kapital och entreprenörskap kring det cirkulära vuxit fram i en snabb takt det senaste årtiondet, vilket gett upphov till insikter och kunskap om de hinder som behöver undanröjas framöver.

Cirkularitet är en naturlig del av näringslivet och har potential att ytterligare växa. Utvecklingen har sett olika ut i olika branscher, industrier och företag. Vissa har arbetat med cirkularitet i flera decennier även om terminologin och begreppen sett annorlunda ut, medan andra har påbörjat resan på senare år. Den fortsatta utvecklingen kräver såväl goda marknadsförutsättningar för konkurrenskraftiga företag att växa, som politisk handlingskraft för hinderröjning och skapande av incitament. Det finns mycket lagstiftning som behöver moderniseras och styrmedel som kan optimeras både inom miljöpolitiken, som varit den cirkulära ekonomins traditionella hemvist, och inom andra samhällssektorer som också är avgörande för att omställningen ska fortgå.

En större undersökning av cirka 5 000 svenska företag som Tillväxtverket¹ publicerade i december 2023 landade i slutsatsen att långsiktighet i politiska beslut är en helt avgörande förutsättning för företagens omställning och för att våga göra nödvändiga investeringar. Den visade även på ett stort behov av att bland annat underlätta för företagen att hantera omfattande regelbördor och att effektivisera myndighetskontakter, men också att åtta av tio företag ser den hållbara omställningen som helt nödvändig för deras egen långsiktiga konkurrenskraft.

Regeringen och dess myndigheter behöver därför växla upp sitt arbete och det är hög tid att sätta igång. Den kvarvarande tiden av pågående mandatperiod är kritisk för att möjliggöra näringslivets fortsatta cirkulära resa och dess bidrag till Sveriges framtida tillväxt och välförstånd. Regeringen behöver sända tydliga politiska signaler om att man avser göra sitt yttersta för att undanröja hinder, ge incitament för omställning och vidta nödvändiga satsningar.

Även om en stor del av dagens lagstiftning för en cirkulär ekonomi återfinns på EU-nivå – och det med rätta – så råder det ingen tvekan om att det finns ett behov av nationella beslut och reformer som regeringen kan vidta här och nu och som skulle undanröja cirkulära hinder. Det är också vad denna skrift syftar till att tydliggöra. Rapporten identifierar en bred uppsättning exempel på cirkulära åtgärder som med relativ enkelhet kan genomföras de närmaste åren och som har en direkt positiv effekt på svenska företags lönsamhet och konkurrenskraft, och som därutöver innebär betydande klimatvinster till en låg kostnad. Från näringslivets, akademins och civilsamhällets håll finns det i dag stor samsyn att en mer cirkulär och resurseffektiv ekonomi är avgörande för att lyckas lösa de många brådskande hållbarhetsutmaningarna.

¹ Tillväxtverket, 2023.

Betrakta cirkulär ekonomi som ett verktyg för att lösa flera parallella utmaningar

Sammanfattning

- I framtidens cirkulära ekonomi kommer en ökad produktion från sekundära eller biobaserade material vara avgörande, men den svenska primärproduktionen av hållbara råvaror kommer att fortsatt spela en viktig roll.
- Den cirkulära omställningen är beroende av fortsatta satsningar och investeringar i utbyggd energiproduktion, investeringar i infrastrukturen, snabbare elektrifiering, mer effektiva tillståndsprocesser och satsningar på forskning och innovation.
- Den cirkulära ekonomin är ett centralt verktyg för att hantera flertalet nationella och globala hållbarhetsutmaningar.

Cirkulär ekonomi handlar i sin enklaste form om resurseffektivitet, något som är en viktig grundbult i allt konkurrenskraftigt företagande. Det är en fråga om att hålla redan existerande och tillgängligt material och produkter i omlopp och att bevara deras ekonomiska värde så länge som möjligt. Begreppet har blivit allt mer förekommande i hållbarhetssammanhang det senaste årtiondet men först under 2024 förväntas en gemensam global definition presenteras av den internationella standardiseringsorganisationen ISO, vilket kan bidra till att förenkla policyutvecklingen och få till lagstiftning som fungerar i verkligheten. EU-kommissionen beskriver en cirkulär ekonomi som

Ett ekonomiskt system som behåller värdet på produkter, material och resurser i ekonomin så länge som möjligt, och minimerar avfallsgenereringen.

När det ekonomiska systemet ska användas i praktiken, ser dock cirkulära lösningar och affärsmodeller – och den tillämpliga lagstiftningen – olika ut beroende på vilken bransch eller sektor det rör sig om och beroende på vilket skede i livscykel det är fråga om. Vanligtvis innebär cirkulär ekonomi att material och produkter redan i designstadiet utformas för att möjliggöra lång livslängd och hög prestanda, att produktionsprocesser har hög resurseffektivitet, att restprodukter tas till vara och nyttjas utifrån sin kvalitet snarare än ursprung, och att produkter används mer effektivt och längre genom bland annat reparation, uppgraderingar, återtillverkning och delning. I ett allra sista skede återvinns en använd produkt och blir en insatsvara för nya produkter. Det betyder att de olika faserna i en produkts livscykel blir mer beroende av varandra och att sättet på vilket material och produkter produceras och konsumeras förändras i grunden. Det möjliggör en frikoppling mellan tillväxt och resursförbrukning eftersom varje materialenhet förädlas flera gånger om och i vissa fall i oändlighet.

I takt med att teknikutvecklingen fortskrider och att näringslivet tar fram nya innovationer så uppstår kontinuerligt nya cirkulära affärsmodeller och konkreta applikationer genom en produkt eller ett materials livscykel. Vissa företag arbetar med lösningar i flera olika stadier medan andra specialiserar sig inom en avgränsad del. Vissa sedan länge existerande industrigrenar, som till exempel materialåtervinning,

utvecklas i takt med nya tekniska landvinningar, medan det på andra håll växer fram helt nya affärsmodeller från grunden. Ett tydligt exempel är funktionsförsäljning som innebär att en tjänst eller funktion säljs istället för en fysisk produkt. Vissa komplexa materialflöden och lösningar är av gränsöverskridande eller rentav global karaktär medan andra är högst lokala eller avgränsade till mycket specifika produkter eller konsumentgrupper. Den gemensamma nämnaren för det cirkulära, oavsett affärsmodell eller stadiet av livscykeln, är målet att bidra till en mer effektiv användning av samhällets materiella resurser.

Cirkulära lösningar kräver också resurser i form av bland annat energi, transporter, vatten och råvaror, vilket i sin tur kan leda till miljöpåverkan och ökade utsläpp. Ett holistiskt synsätt och gedigna livscykelanalyser grundade i tillförlitlig vetenskap är därför viktigt i arbetet med cirkulär ekonomi, där olika faktorer värderas för att få information om vad som är det mest resurseffektiva och hållbara angreppssättet i respektive fall.

Även i framtidens mer resurseffektiva samhällen kommer det att finnas ett behov av produktion både från primära och sekundära källor, till följd av en ökande befolkning i världen och för att möta den stigande efterfrågan på exempelvis metaller, mineraler och biomassa. För många materialslag kommer inte cirkulerade material att kunna täcka framtida behov. Redan i dag återvinns i stort sett all färdiganvänd, ren koppars som kommer ut på marknaden, men det räcker ändå inte för att möta det ökade behov som klimatomställningen och elektrifieringen av samhället medför. Samtidigt bör det hållas i beaktande att återvinningsgraden för de allra flesta metaller är ytterst låg eller obefintlig, vilket beror på att det som regel är billigare för en producent att köpa in primärproducerade metaller än återvunnet. I framtiden kommer såväl primärproduktionen som materialåtervinningen av bland annat metaller behöva stärkas i Sverige och Europa.

För biomassa behövs en kontinuerlig tillförsel av färskfiber eftersom den förnybara fibern får förändrade egenskaper efter ett antal återvinningscykler. Exempelvis så har den färskfiber som Sverige exporterar en hög insamlingsgrad och återvinns i de europeiska returpappersbruken. Sverige som land har stora naturtillgångar och i många fall världens mest hållbara primärproduktion av de material som behövs för att möjliggöra en cirkulär och fossilfri ekonomi. Svenska företag har goda förutsättningar att på ett hållbart sätt fortsätta med att utveckla värdekedjor för de svenska naturresurserna. Genom övergången till en cirkulär ekonomi kan vi behålla värdet av dessa material så länge som möjligt.

Som senare delar av denna rapport kommer att redogöra så är en viktig del av den cirkulära ekonomin att nyttiggöra de produkter och material som blivit avfall. Svenska företag har världsunika tekniker för materialåtervinning för många olika avfallsströmmar och övergången till en cirkulär ekonomi är beroende av att nya innovationer och investeringar görs i ökad återvinning. Sverige har således goda möjligheter att bidra med såväl nödvändiga primära som sekundära råvaror till ekonomin.

En mer resurseffektiv ekonomi behöver betraktas som ett centralt och nödvändigt verktyg att använda för att lösa dagens och framtidens hållbarhetsutmaningar. FN talar allt mer om en planetär trippelkris, bestående av de tilltagande klimat-

förändringarna, den globala förlusten av artrikedom och ekosystemtjänster, och den accelererande spridningen av skadliga föroreningar. Det är tre tätt sammankopplade och självförstärkande problem som till stor del har sin grundorsak i en ohållbar produktion och konsumtion av råvaror, inte minst de fossila. Den logiska konsekvensen är att de måste hanteras parallellt och med hjälp av lösningar som kan adressera flera problem samtidigt och som bjuder på samfördelar.

Den cirkulära ekonomin kan inte ensamt tackla det som benämns trippelkrisen men det går inte heller att lösa någon av de enskilda utmaningarna utan att beakta vad ett mer resurseffektivt och cirkulärt system kan bidra med. Vid klimattoppmötet COP-28 i Dubai i slutet av 2023 nämndes den cirkulära ekonomin för första gången i det avtalsdokument som förhandlades fram.² I avtalets paragraf 36 uppmuntras övergången till en mer hållbar konsumtion och produktion samt flera cirkulära åtgärder för att möta klimatförändringarna och hålla världen inom 1,5-gradersmålet. Det är ett mycket lovande framsteg och ett entydigt ställningstagande på högsta möjliga nivå att omställningen till en mer cirkulär ekonomi har en nyckelroll att spela i arbetet med att nå både Parisavtalet och målen inom Agenda 2030.

Till skillnad från de akuta och mer vida omskrivna klimat- eller naturkriserna så tar den cirkulära ekonomin inte avstamp i en egen särartad kris utan bör istället betraktas som ett konkret verktyg för att lösa ovanstående problem. Men på samma sätt som trippelkrisen är sammanlänkad är också den cirkulära omställningen beroende av satsningar och investeringar i närliggande sakområden, däribland en kraftigt utökad fossilfri energiproduktion, en snabbare elektrifiering, investeringar i samhällsnödvändig infrastruktur, mer effektiva och förutsägbara tillståndsprocesser samt fortsatta satsningar på forskning och innovation.³ Därtill – och i särklass viktigast för näringslivets fortsatta cirkulära omställning – är satsningar och åtgärder för att säkerställa gynnsamma marknadsförutsättningar och en stark konkurrenskraft avgörande för hur framgångsrikt cirkulär ekonomi kan användas som verktyg.

Goda marknadsförutsättningar och konkurrenskraftiga företag är avgörande

Sammanfattning

- En cirkulär ekonomi måste baseras på marknadsekonomiska principer och utvecklas genom goda marknadsförutsättningar för att cirkulära och hållbara företag ska växa sig konkurrenskraftiga.
- Det krävs ett nära samarbete mellan näringslivet, akademien och politiken där den sistnämndes viktigaste uppgift är att undanröja lagstiftningshinder och bidra med långsiktiga spelregler.

² UNFCCC, 2023.

³ Se Svenskt Näringslivs förslag på närliggande hållbarhetsområden här: <https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/hallbarhet-miljo-och-energi/>

En cirkulär ekonomi kan inte nå sin fulla potential inom ramarna för hur dagens lagstiftning och samhällsstrukturer ser ut i vare sig Sverige eller EU. Politiken har en viktig roll att spela och kan undanröja hinder för näringslivet och skapa gynnsamma förutsättningar för cirkulära och hållbara företag att växa.

Goda marknadsförutsättningar för cirkulära affärsmodeller, ökad resurseffektivitet och minskad miljö- och klimatpåverkan kan gå hand i hand med ökad konkurrenskraft. Detta är en central utgångspunkt för att säkerställa att utvecklingen av den cirkulära ekonomin inom näringslivet ska fortgå. En fungerande marknadsekonomi måste vara en självklarhet. Endast konkurrenskraftiga företag kommer att ha det kapital som krävs för teknikutveckling och investeringar för cirkulära lösningar och flöden, och endast konkurrenskraftiga företag kommer finnas kvar på marknaden för att bidra till omställningen. I den här bemärkelsen är politikens främsta uppgift att arbeta för att så många företag som möjligt ska ha chansen att konkurrera och bidra till omställningen genom att undanröja hinder, skapa gynnsamma förutsättningar, ta fram långsiktiga spelregler, och ge rätt typ av incitament.

Konkurrenskraftiga svenska företag erbjuder dubbel nytta, dels genom innovation och export av produkter och tjänster för att skapa global klimat- och miljönytta, dels genom att bidra till skatteintäkter och arbetstillfällen i Sverige. EU-kommissionen har beräknat att hela 700 000 netto-arbetstillfällen kommer att växa fram med koppling till den cirkulära ekonomin inom EU till år 2030, framför allt kopplat till avfallshantering och återvinning.⁴ Alla är däremot inte vinnare i den cirkulära ekonomin – en del företag och arbetstillfällen kan också komma att försvinna eller minska i omfattning. För att möjliggöra omställningen krävs att näringsliv, politik och akademi arbetar tillsammans för att skapa möjligheter och lösa de utmaningar som uppkommer.

Betydelsen av EU och en väl fungerande inre marknad

Sammanfattning

- För att den cirkulära ekonomin ska fortsätta utvecklas krävs en stark inre marknad där konkurrenskraften är god och där de gemensamma regelverken och dess implementering är så harmoniserad som möjligt. Reglering för den cirkulära ekonomin bör utformas på EU-nivå.
- Sverige behöver fortsatt främja cirkularitet i framtagandet och revideringen av EU regelverk och värna konkurrenskraften på den inre marknaden. Sverige bör vara mer aktivt i ett tidigt skede när nya regelverk tas fram. För att regelverken ska skapa förutsättningar, snarare än hinder, för företagen förutsätter det en nära dialog mellan näringslivsorganisationer och regeringen.
- Den fortsatta omställningen till en cirkulär ekonomi kräver också en enhetlig efterlevnad, en väl fungerande marknadskontroll och en effektiv operativ tillsyn.
- Det globala perspektivet behöver beaktas och frihandeln i världen behöver stärkas för att möjliggöra storskaliga cirkulära flöden och lösningar.

⁴ Europeiska kommissionen, 2020.

För Sverige och det svenska näringslivet är EU och den inre marknaden den enskilt viktigaste arenan att engagera sig och driva utvecklingen framåt inom. I dag motsvarar exportintäkter från varor och tjänster drygt hälften av Sveriges BNP och närmare 50 procent av exportvärdet kommer från export till andra länder på EU:s inre marknad.

Det är därför av stor betydelse att EU:s inre marknad är väl fungerande och att lagstiftningen är harmoniserad. Cirkulära flöden förutsätter i regel storskalighet för att bli kostnadseffektiva och konkurrenskraftiga, varför transporter över nationsgränser ofta behövs. För att möjliggöra dessa flöden är EU-gemensamma regelverk inom cirkulär ekonomi, material, produkter och även tjänster en förutsättning. Genom nationell reglering med olika krav i olika länder försvåras, eller i värsta fall omöjliggörs, framväxten av resurseffektiva affärsmodeller och det riskerar också att hämma innovationen – nationella marknader är ofta för begränsade för att stora investeringar ska bli lönsamma.

För det svenska näringslivet är det en självklarhet att lagstiftningen för den cirkulära ekonomin bör utformas på så hög nivå som möjligt, allt som oftast på EU-nivå men i vissa andra fall på en global nivå. Både principiellt och rent praktiskt finns det ett värde i att försöka minimera nationell styrning och lagstiftning på området till förmån för mer harmoniserade EU-regelverk som sätter gemensamma spelregler på den inre marknaden. Sett ur detta perspektiv finns det skäl att se positivt på den nuvarande EU-kommissionens *intentioner* med den ambitiösa agenda de har drivit inom ramen för den Gröna Givens och genom handlingsplanen för cirkulär ekonomi.

Samtidigt finns det en annan problematik som måste uppmärksammas. Istället för att undanröja flertalet hinder och sätta breda spelregler som i sin tur låter marknadskrafter driva omställningen framåt, har EU-kommissionen på en rad områden föreslagit mer detaljstyrning, omfattande rapporteringskrav, och allt fler delegerade akter vilket innebär en växande risk för både dubbelreglering och icke-harmoniserade regelverk. För många företag, de små och medelstora i synnerhet, blir helhetsbilden av all gällande och kommande hållbarhetslagstiftning och dess effekter allt svårare att utvärdera.

Att säkerställa att den stora mängden regelverk inte hämmar konkurrenskraften och att stärka den inre marknaden blir en central uppgift för nästa EU-kommission, inte minst för att en stor del av den hållbarhetslagstiftning som tagits fram de gångna fem åren ska sjösättas och bli verklighet inom näringslivet. Det är av grundläggande betydelse att EU-gemensamma regelverk harmoniseras, optimeras och implementeras på ett likvärdigt och tillämpbart sätt i medlemsstaterna. Det behövs en balans mellan hög miljönytta och att värna näringslivets möjligheter att bidra till hållbar tillväxt och innovation. Detta är avgörande för att skapa rätt förutsättningar för den cirkulära ekonomins fortsatta utveckling. Här vilar ett tungt ansvar på den svenska regeringen och myndigheterna att beakta företagets konkurrenskraft och föra en nära och tät dialog med näringslivsorganisationer.

Omställningen till en cirkulär ekonomi möjliggörs inte bara av ett harmoniserat legalt ramverk på EU:s inre marknad, det förutsätter också en enhetlig efterlevnad, en väl fungerande marknadskontroll och en mer effektiv operativ tillsyn. Även här vilar ett

ansvar på de nationella myndigheterna och det finns i dagsläget mycket utvecklingspotential, något som behandlas i nästa del av denna rapport.

Slutligen behöver det helt globala perspektivet beaktas. Handeln med material och produkter är i dag till stora delar global. Policyutvecklingen kopplad till cirkulär ekonomi måste också utgå från ett globalt fokus för att fungera. Det finns en utmaning i att Sverige och EU importerar en stor mängd produkter som tillverkats i länder med en annan hållbarhetslagstiftning. Inte minst gäller detta produkters innehåll avseende bland annat kemikalier, vilket kan påverka och begränsa möjligheterna till återvinning inom Europa. Klokt utformad och väl implementerad EU-lagstiftning, däribland den nya ekodesignförordningen (ESPR) som träder i kraft under 2024, medför positiva spridningseffekter globalt enligt logiken att producenter i tredje land blir mer obenäpna att tillverka en produktmodell för den europeiska marknaden och en annan för övriga världen.

I grund och botten är en livskraftig frihandel en grundförutsättning för framväxten av en cirkulär ekonomi och denna behöver kontinuerligt värnas och stärkas. Ytterligare ansträngningar behövs för att nå handelsavtal och globala överenskommelser som främjar den cirkulära omställningen samt för att ta fram internationella standarder för bland annat produktkrav, digital informationsdelning och materialåtervinning. Policyer för handel och cirkulär ekonomi behöver i högre grad stödja varandra för att skapa bästa möjliga förutsättningar för mer resurseffektivitet globalt.

Nationella möjligheter att stärka den cirkulära ekonomin

Sammanfattning

- Frågan om cirkulär ekonomi är komplex och berör flera olika myndigheters ansvarsområden samtidigt, vilket ställer högre krav på tydlig koordinering och utökad myndighetssamverkan mellan fler myndigheter än i dag.
- Åtgärdsförslag behöver bidra till en långsiktig och möjlighetsskapande politik för den cirkulära ekonomins fortsatta framväxt.
- Regeringen har goda möjligheter att genomföra flertalet åtgärder och fatta politiska beslut under resten av innevarande mandatperiod i syfte att stärka företagens möjligheter att utveckla den cirkulära ekonomin och ta fram nya innovativa affärsmodeller.
- Det finns en politisk enighet i riksdagen om att den cirkulära ekonomin behöver utvecklas och vara en mer central del av klimat- och miljöpolitiken vilket lägger en bra grund för att genomföra och förverkliga föreslagna åtgärder.

EU är och förblir den viktigaste arenan för utformningen av lagstiftning och styrmedel för den cirkulära ekonomin och där måste både regeringen och det svenska näringslivet vara närvarande och engagerade. Om nationella styrmedel övervägs bör grundprincipen alltid vara att dessa analyseras utifrån dess påverkan på cirkulära flöden i ett bredare geografiskt perspektiv och med hänsyn till svenska företags internationella konkurrenskraft.

Som resten av denna rapport kommer att redogöra för så finns det en mängd viktiga nationella åtgärder som kan genomföras av regeringen och myndigheterna med relativ enkelhet och politisk enighet de kommande åren. Det rör sig om åtgärder som skulle ha en direkt positiv effekt på svenska företags lönsamhet och konkurrenskraft, och som därtill medför klimat- och miljövinster till en låg kostnad.

De åtgärder som presenteras i de följande två delarna av denna rapport bygger i viss utsträckning på redan befintliga styrmedel och förslag. Det föreslås också justeringar och förbättringar för att stärka förutsättningarna för företagen som berörs. Vidare föreslås tillsättandet av utredningar eller kortare regeringsuppdrag för att se över hur dagens regelverk kan utvecklas för ökad resurseffektivitet. Därtill redogörs för nödvändiga budgetsatsningar för att stärka fungerande eller lovvärda satsningar som ger god avkastning sett till svenska företags möjligheter att fortsätta ställa om.

Sverige har sedan ett par år både en nationell strategi och handlingsplan för cirkulär ekonomi^{5,6}. De har lett till en handfull regeringsuppdrag, men inte lett till en tydlig politisk riktning och ambition. Det klimatpolitiska rådet⁷ och den nationella samordnaren för Agenda 2030⁸ har också tagit fram reformförslag som rätt genomförda kan innebära en ökad cirkularitet, och regeringens egen klimathandlingsplan⁹ för goda resonemang om cirkulär ekonomi som ett verktyg för fossilfrihet men innehåller endast ett antal sektorspecifika förslag och omfattar inte de mer samhällsövergripande utmaningar som behöver adresseras. Delegationen för cirkulär ekonomi, som är ett rådgivande organ till regeringen, har i uppdrag att bland annat bidra till näringslivets omställning till en cirkulär ekonomi och identifiera hinder för densamma.¹⁰ Den har också en möjlighet att lämna åtgärdsförslag och har gjort så i ett antal år, även om förslagen i mycket begränsad utsträckning lett till genomförd politik. Det finns därmed skäl att se över mandaten och uppdragen regeringens tillsatta samordnare, råd och delegationer har i form av att lämna förslag som berör cirkulär ekonomi i syfte att stärka det faktiska genomförandet av det som läggs fram.

Särskilt viktigt är det också att erkänna och synliggöra de cirkulära frågornas relativt komplexa karaktär och att inte behandla cirkulär ekonomi som en avgränsad fråga inom miljöpolitiken, vilket varit förhållningssättet under lång tid. Flera olika departement och myndigheter behöver känna ett ansvar för att identifiera och undanröja hinder på sitt område och inslag av arbete inom stuprör måste reduceras. Naturvårdsverket har ett uppdrag att verka för en cirkulär ekonomi, och även att bidra till att andra myndigheter och aktörer ökar takten men graden av myndighetssamverkan måste utvecklas och stärkas.¹¹ Fler myndigheter än i dag behöver involveras i detta arbete, däribland Tillväxtverket, Boverket och Energimyndigheten. Inom Regeringskansliet samordnas och koordineras arbetet med cirkulär ekonomi från CKS-enheten (cirkulär ekonomi, kemikalier och strålning) på Klimat- och näringslivsdepartementet och förslag till åtgärder gemensambereads innan regeringsbeslut.

Resten av denna del av rapporten redogör ett antal exempel på sakområden där styrmedlen och i dag gällande åtgärder är bristande, felaktigt utformade eller helt enkelt frånvarande. De har identifierats och valts ut i denna rapport då de enskilt men framför allt gemensamt kan bidra till att stärka de svenska företagens möjligheter att vara innovativa, konkurrenskraftiga och fortsätta utveckla nya cirkulära och hållbara affärsmodeller. De föreslagna åtgärderna är inte heltäckande och kommer inte ge ett uttömmande svar på vad som är en väldigt komplex fråga men de utgör viktiga och nödvändiga steg i rätt riktning.

⁵ Regeringskansliet, 2020.

⁶ Regeringskansliet, 2021.

⁷ Klimatpolitiska rådet, 2023.

⁸ Nationell samordnare Agenda 2030, 2023.

⁹ Regeringskansliet, 2023.

¹⁰ Delegationen för cirkulär ekonomi.

¹¹ Klimat- och näringslivsdepartementet, 2023.

Effektiva tillståndsprocesser och en fungerande tillsyn

Tillståndsfrågor

Sammanfattning

- Den cirkulära omställningen kommer att medföra förändringar av redan etablerade verksamheter, parallellt med framväxten av nya typer av verksamheter. Mer effektiva och förutsägbara tillståndsprocesser, som möjliggör en hållbar utveckling parallellt med högt miljöskydd, skapar goda förutsättningar för cirkulär utveckling av företag.

För att det ska vara möjligt för företagen att ställa om till en mer cirkulär ekonomi kommer redan etablerade företag behöva förändra sina verksamheter. Även nya verksamheter kommer att behöva tillkomma och i många fall kommer det att kräva ett nytt eller förändrat miljötillstånd. Miljöbalkens tillståndssystem är emellertid fortfarande ett trubbigt instrument, även om förslag till förenklingar är på väg att genomföras och en större reformering övervägs i en utredning. De nuvarande reglerna möjliggör inte några övergripande prioriteringar eller kostnads- och nyttoavvägningar för att nå en hållbar utveckling. Glappet mellan de miljöpolitiska målsättningarna och den rättsliga regleringen behöver arbetas bort. När det gäller den cirkulära ekonomin, som inom alla andra områden, behöver det bli enklare att förändra verksamheterna och ta tillvara nya affärsmöjligheter.

Ett exempel på vad som skulle kunna underlätta för den cirkulära ekonomin, och som Svenskt Näringsliv beskrivit i rapporten *En miljöprövning för omställning och nya möjligheter*¹², är att göra ändringstillstånd till huvudregel vid ändring av befintlig verksamhet. I dag finns det en möjlighet att vid ändring av till exempel en industriell verksamhet få enbart ändringen prövad. Huvudregeln är dock alltså att hela verksamheten ska prövas, vilket är en ineffektiv ordning. För att öka förutsebarheten och möjligheten att genomföra snabba omställningar krävs det att ändringstillstånd blir huvudregel i lagstiftningen. Principen ska vara att det endast är ändringen och den tillkommande miljöpåverkan som ska prövas. En sådan ordning skulle stämma överens med EU:s industriutsläppsdirektiv, IED.

Ett annat exempel är att tillåta anmälningar av förändringar till tillsynsmyndigheter istället för krav på ett nytt eller ett förändrat tillstånd vid mindre ändringar. Enligt EU:s lagstiftning är endast väsentliga ändringar tillståndspliktiga, vilka definieras i en bilaga till industriutsläppsdirektivet. Övriga ändringar kräver endast att den behöriga myndigheten underrättas. I Sverige har man dock valt att även göra ändringar med mycket liten eller ingen miljöpåverkan tillståndspliktiga. Här borde man alltså kunna följa EU:s regler och låta denna typ av mindre ändringar göras efter anmälan istället för att tillståndspröva dem. Detta borde även gälla justeringar av tillåten produktionsmängd, under samma förutsättningar.

¹² Svenskt Näringsliv, 2021a.

Ytterligare ett exempel är att överföra frågor som i dag omfattas av tillståndsprövningen till tillsynen. Det måste ifrågasättas om miljötillstånden verkligen bör reglera alla frågor som i dag aktualiseras. Ofta blir resultatet av prövningar att det ska lämnas redovisningar som delegeras till tillsynsmyndigheten, som ofta har bristande resurser. Inte minst vad gäller den cirkulära ekonomin som ska ta tillvara resurser som redan på något sätt hanteras inom ramen för olika former av tillståndsprövningar borde en ordning som snarare fokuserar på tillsynen vara betydligt mer effektiv. Det skulle underlätta för utvecklingen av den cirkulära ekonomin.

En effektiv tillsyn och bättre vägledning

Sammanfattning

- En väl fungerande och effektiv operativ tillsyn och marknadskontroll är centralt för att säkerställa lika villkor och för att motverka oseriösa aktörer. Seriösa aktörer behöver i första hand utvecklad vägledning.
- Vid framtagandet av vägledningar behövs en nära dialog mellan det offentliga och näringslivet och tillräckliga resurser behövs hos myndigheterna för att säkerställa att vägledningen är aktuell.
- Myndigheterna behöver samverka i högre utsträckning och kompetensen stärkas. Insatserna mot den organiserade avfallsbrottslighet måste skärpas och växlas upp.

En fungerande och effektiv tillsyn är viktigt inom en lång rad områden kopplat till den cirkulära ekonomin men även vad gäller andra typer av verksamheter och industrier. Det minskar utrymmet för oseriösa eller kriminella aktörer och ger förutsättningar för seriösa företag att göra rätt. På avfallsområdet i synnerhet är konsekvenserna allvarliga om regelverk inte efterlevs. Det faktumet har över tid lett till höjda krav. Rapportering och spårbarhet är ett viktigt led i tillsynsarbetet men dagens höjda krav belastar dessvärre de seriösa aktörerna mer än vad de förhindrar de oseriösa. Det vore önskvärt med mer effektiva åtgärder för att komma åt de mest oseriösa aktörerna, som till exempel utökad operativ tillsyn.

Vikten av tillsyn ökar allt eftersom policyförslag och nya regelverk införs och formerna för tillsyn behöver sättas parallellt med att nya krav utformas. Resurserna för tillsyn behöver användas effektivt och inriktas på nära dialog och vägledning mot den berörda verksamheten. För att detta ska vara möjligt bör regeringen överväga att ge öronmärkta anslag till Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna, inriktat på ökad tillsynsvägledning och förstärkt operativ tillsyn. Det är också centralt att tillsynsmyndigheterna har rätt kompetens och aktuell teknisk kunskap för att utöva tillsyn. Det bör dock noteras att behoven av en mer operativ tillsyn delvis är en konsekvens av alltmer detaljerade regelverk och krav, varför det är mycket viktigt med ett fortsatt regelförenklingsarbete hos myndigheterna.

Ansvar för operativ tillsyn ligger, enligt miljöbalken, i många fall på kommunerna. Tillsynsansvaret kan vara komplext och i många fall saknas tillräcklig och relevant tillsynskompetens, inte minst i mindre och mer resurssvaga kommuner. I dessa kommuner är det vanligt att en och samma tjänsteperson har tillsynsansvar för ett

flertal sakområden, däribland miljö men även livsmedelssäkerhet. Det är därför av yttersta vikt att mindre kommuner samarbetar kring tillsynen och delar på kunskap och kompetens. Det krävs därför en högre grad av tillsynsamordning för att underlätta tillgången till och delande av kunskap om vilka slags tillsynsåtgärder som är verkningsfulla, samt för att skapa förutsättningar för likvärdig tillsyn över hela landet.

En kunnig och effektiv tillsynsmyndighet är grundläggande för att säkerställa lika spelregler på marknaden. Det behövs mer samverkan inom tillsynen mellan myndigheter, lokalt, regionalt och nationellt. I framtagandet av tillsynsvägledning behövs mer dialog mellan myndigheterna och näringsliv. Det finns goda skäl att centralisera delar av tillsynen, bland annat inom avfallsområdet, till åtminstone länsstyrelsenivå för att säkerställa att tillsynen blir likvärdig och effektiv i hela landet. En samlad central myndighet skulle kunna innebära mer samlade och bättre resurser genom en samlad myndighetsfinansiering och avgiftsfinansiering. Det är också viktigt att fördjupa den befintliga myndighetssamverkan med Skatteverket, Polismyndigheten och Tullverket för att komma till rätta med avfallsbrottsligheten.

Utöver samverkan mellan berörda myndigheter är också tillsynsvägledning nödvändig för att harmonisera tillsynen. Riksrevisionen pekade i en granskningsrapport på brister hos bland annat Naturvårdsverket gällande tillsynsvägledning.¹³ Efter detta genomförde Naturvårdsverket ett arbete med att omarbete sin tillsynsstrategi. En väl genomarbetad tillsynsstrategi med öronmärkta resurser är ett viktigt styrmedel för att säkerställa syftet med miljöbalken och därmed främja en hållbar utveckling i enlighet med miljömålen.

I den miljötillsynsutredning (SOU 2017:63)¹⁴ som presenterades för ett antal år sedan lades flera förslag för mer effektiv och likvärdig tillsyn fram, varav flera förslag genomförts men inte alla. Bland annat finns en möjlighet för länsstyrelsen att hjälpa en kommun som inte har kapacitet att utöva tillsyn på ett tillfredställande sätt. Det är i dag också möjligt att överlåta enstaka tillsynsobjekt eller grupper av tillsynsobjekt till annan myndighet.¹⁵ Det är något som skulle kunna göras mer systematiskt och i större utsträckning än i dag för att dels underlätta för de kommuner som saknar den specifika kompetensen, och för att skapa lika villkor för verksamhetsutövare inom en bransch i hela landet.

¹³ Riksrevisionen, 2018.

¹⁴ Miljötillsynsutredningen, 2017.

¹⁵ Naturvårdsverket, 2020.

Ökad resurseffektivitet genom mer entreprenörskap och innovationskraft

En moderniserad avfallslagstiftning

Sammanfattning

- Dagens avfallslagstiftning är i stora hänseenden anpassad till linjära material- och produktflöden och behöver uppdateras och moderniseras för att möjliggöra konkurrenskraftiga och storskaliga cirkulära lösningar.
- Äganderätten till avfall som genererats av verksamheter måste fastställas och stärkas. Genom att få äga och hantera sitt avfall öppnas möjligheten för fler innovativa cirkulära lösningar i näringslivet. En välfungerande frivalslösning bör därför införas.
- För att få till en storskalighet och ytterligare lönsamhet i den cirkulära ekonomin behöver det bli enklare att, på ett miljösäkert sätt, lagra material och produkter som klassats som avfall under en längre tid än i dagsläget.
- Det är viktigt att tillämpningen av avfallslagstiftningen är likvärdig i hela landet och att det inte görs olika bedömningar och tolkningar i olika kommuner eller mellan olika länsstyrelser.

En av grundstenarna i den cirkulära ekonomin är att produkter och material används så länge som möjligt och att avfallet minimeras eller uteblir helt för att alla resurser tas till vara. Utgångspunkten måste vara att samtliga material som kan användas för att upp nå samhällsnytta ska betraktas som en resurs, oavsett om det handlar om primära, återvunna eller återanvända material. Som styrande princip ska ett material eller råvara bedömas efter kvalitet, inte ursprung. Dagens avfallslagstiftning är dock fortfarande anpassad till linjära material- och produktflöden och behöver ändras och anpassas för att möjliggöra konkurrenskraftiga cirkulära lösningar och för att öppna upp för mer företagande och entreprenörskap på avfallsområdet. Exempelvis bör regeringen utreda incitament för att minska mängden avfall som förbränns, till förmån för mer materialåtervinning och därigenom högre resurseffektivitet.

Som tidigare nämnt kommer framtidens mer cirkulära samhällen ha ett behov av produktion och resursuttag från såväl primära som sekundära källor. För att möta en växande världsbefolknings behov och en ökad efterfrågan på material, inte minst för klimatomställningen, krävs en långsiktig och hållbar råvaruförsörjning. Detta gäller en rad materialslag men kan vara särskilt viktigt för kritiska och strategiska råmaterial. För att säkerställa tillgången till råvaror som framställts på ett hållbart sätt, vare sig det gäller återvinning eller primärproduktion, krävs en utökad samverkan mellan myndigheter och näringsliv längs hela värdekedjan. Ett effektivt sätt att göra detta är att skapa en plattform för aktörssamverkan, i likhet med det initiativ som Energimyndigheten, Naturvårdsverket och SGU drivit de senaste åren kring en hållbar batterivärdekedja.¹⁶

¹⁶ Energimyndigheten, 2022.

I början på 2023 meddelade Naturvårdsverket att de anser att det finns behov av en bred översyn och utveckling av avfallslagstiftningen och eventuellt övriga styrmedel inom avfallsområdet, både nationellt och på EU-nivå, för att fortsätta den cirkulära omställningen.¹⁷ De anger som skäl att dagens svenska regelverk kommit att bli reaktivt snarare än att ha ett proaktivt förhållningssätt, vilket är en förutsättning för en mer cirkulär ekonomi, samt att det saknar ett helhetsperspektiv. Det är i grunden ett positivt besked och det är mycket viktigt att näringslivet och industrin är inkluderade i en eventuell framtida översyn och utredningsuppdrag. Utöver en bredare översyn och den fortsatta harmoniseringen och tillämpbarheten av EU-regelverk så finns det en rad åtgärder som regeringen kan vidta inom ramen för den svenska avfallslagstiftningen för att underlätta för företagen och samtidigt främja innovation och skapa nya arbetstillfällen.

Rätten att äga och hantera avfall

I dagsläget begränsas företagens äganderätt för de delar av avfallet som faller under begreppet kommunalt avfall i 15 kap 3§ Miljöbalken. Begreppet kommunalt avfall infördes i svensk lagstiftning i augusti 2020 som en del av implementeringen av det reviderade avfallsdirektivet, och ersatte då begreppet hushållsavfall. Begreppet infördes av statistikskäl och sades i förarbetena inte förändra ansvarsfördelningen för olika avfallsflöden. Sedan begreppet kommunalt avfall infördes har det uppstått otydlighet vad gäller ansvarsfrågan.

Enligt Naturvårdsverkets vägledning från 2021 är bedömningen att ansvaret för det avfall som omfattas av begreppet kommunalt avfall i och med lagändringen har övergått till kommunerna. Förutom hushållens avfall så omfattas även hushållsliknande avfall från verksamheter. Ansvaret för avfall från till exempel personalmatsalar har därmed flyttats över till det kommunala monopolet. Det hämmar företagens arbete att ta ansvar för sin värdekedja och säkerställa cirkulära materialflöden.

Sverige verkar nu vara ensamt land i Norden med att ha kommunalt monopol på verksamheternas avfall. Danmark, Finland och Norge har redan, med positiva erfarenheter och resultat, infört möjligheter för verksamhetsutövare att välja vem som ska hantera det kommunala avfall som uppstår i företagen. I samband med införandet av begreppet ”kommunalt avfall” i svensk rätt föreslogs även införandet av ett så kallat frival, som skulle möjliggöra för företag att få rådighet över det avfall som uppkommer i verksamheten. Förslaget om frival infördes inte i samband med lagändringen men frågan har därefter utretts på nytt (SOU 2021: 24).¹⁸ Utredningen om ett frival tydliggör att forskningen anger att förutsättningarna för en fungerande cirkulär ekonomi, liksom för en linjär ekonomi med marknadsekonomiska principer, behöver baseras på äganderätt, tydliga regelverk och god konkurrens.

Naturvårdsverket har även förslagit att ansvaret för tre avfallsströmmar ska förändras, vilket skulle innebära en avgränsad valfrihet för avfall som uppstår inom detaljhandeln, utgrävd jord med invasiva främmande arter, samt använt matfett

¹⁷ Naturvårdsverket, 2023.

¹⁸ Betänkande av utredningen om verksamheternas kommunala avfall, 2021.

som uppstår vid yrkesmässig beredning av livsmedel undantas från det kommunala ansvaret. En förändring av ansvaret för vissa avfallsströmmar (se tabellen med åtgärdsförslag) skulle möjliggöra cirkulära lösningar för dessa, men för att ge företagen rådighet över sitt avfall och främja innovation behöver också frivålet införas och är högt prioriterat av det svenska näringslivet.

I dag är det enligt miljöbalken endast kommuner som har möjlighet att erbjuda hämtningstjänster av grovavfall, exempelvis möbler och annat skrymmande avfall, och därmed hindras uppbyggnaden av företags cirkulära affärsmodeller kring grovavfall. Det finns företag som gärna skulle erbjuda utvecklade tjänster kring insamling, reparation, återbruk och återvinning om de gavs rätten att få tillgång till grovavfall från hushåll och företag. Om privata entreprenörer skulle ges möjlighet att samla in grovavfall skulle det skapa fler möjligheter för cirkulära affärsmodeller och flöden. I dag sker insamling av privata aktörer endast i liten skala i form av engagerade företags olika testprojekt kring återköp från konsumenter och kunder samt genom återtag av egna produkter som sorterats ut från specifika återvinningscentraler. Företagen behöver sluta avtal med och få ett godkännande av varje enskild kommun, vilket inte är effektivt och innebär betungande administration. Därtill finns det anledning att utreda incitament och styrmedel för ett ökat återtag av oanvända produkter, inte minst inom de branscher där överbeställningar är vanligt förekommande, vilket leder till onödiga resursförluster.

Lagring av avfall

Ett betydande problem med dagens lagstiftning är möjligheten att förvara och samla avfall med syftet att kunna återvinna materialet för användning i nya produkter. Produkter och material som har klassats som avfall får med dagens regelverk lagras i tre år innan de behöver ett slutligt omhändertagande. I vissa fall kan det krävas en längre tid än så för att mängden avfall ska bli stor nog för att återvinningen ska bli lönsam. I andra fall kan det vara så att tekniken eller efterfrågan i dag inte är tillräckligt utvecklad eller stor för att det ska vara möjligt att återvinna avfallet. Dagens regelverk resulterar i att material inte omhändertas trots att det har potential att kunna utgöra en värdefull resurs när teknik för återvinning och efterfrågan finns på plats. För att kunna tillse att framtida resurser inte går till spillo utan kan nyttjas när förutsättningarna för återvinning finns behöver en förlängd lagringsperiod möjliggöras för material och produkter som framöver bedöms kunna återvinnas. En förändring som möjliggör utökad lagring behöver kombineras med åtgärder, såsom krav på ekonomisk säkerhet och utökad operativ tillsyn, för att säkerställa att de nya lagringsmöjligheterna inte nyttjas av oseriösa aktörer.

En likvärdig tillämpning i hela landet

För att säkerställa ökad resurseffektivitet och mer cirkulära materialflöden är det viktigt att råder tydlighet kring när avfall upphör att vara avfall, det vill säga när övergången sker från avfallslagstiftningen till kemikalie- och produktlagstiftningen. Under lång tid har det rått oförutsägbarhet och det har för många branscher begränsat viljan att investera i nya cirkulära lösningar och anläggningar. Ett sätt som detta kan hanteras på är att ta fram kriterier för när avfall upphör

att vara avfall, även kallat end-of-waste kriterier. Framtagandet och utvecklingen av dessa kriterier bör som regel ske på EU-nivå. Ett arbete med detta har nyligen initierats för plast och textilier och sedan tidigare finns kriterier för bland annat järn-, stål- och aluminiumskrot, glasskross och kopparskrot. I dagsläget finns det inga rent nationella end-of-waste kriterier för någon materialström och Naturvårdsverket avråder också från att utveckla nationella kriterier.¹⁹

På senare år har vägledningen från bland annat Naturvårdsverket utvecklats och förbättrats och ett avgörande i EU-domstolen under 2023 har också lett till ett klagande i det särskilda fallet om att uppgrävda jord- och schaktmassor ska klassas som en biprodukt och inte avfall i avfallsdirektivets mening. Det är en positiv utveckling men det är också mycket viktigt att detta får genomslag i den praktiska tillsynen och att tolkningen och tillämpningen av myndighetsvägledning är likvärdig i hela landet, hos de 290 kommunerna men även hos länsstyrelserna. Till exempel så klassas massor som asfalt, betong och schaktmassor från bygg- och anläggningssektorn alltför ofta som avfall trots att de kommer att fortsätta att användas eller ingå som insatsvaror i en återproduktionsprocess. Tydligheten kring vad som inte är avfall måste fortsätta förbättras och återspeglas i den operativa tillsynen. Här krävs en ökad gemensam vilja från branschaktörer, upphandlare och tillsynsmyndigheter att se till så att dessa material hanteras och bedöms på ett sätt som leder till ökad resurseffektivitet i samhällsbyggandet.

Ta vara på bioekonomins möjligheter

Sammanfattning

- Den cirkulära ekonomin måste utvecklas parallellt med bioekonomin då båda bidrar med viktiga mervärden och delar gemensamma mål. Policyutvecklingen för båda områden behöver sammanlänkas och stärkas.

En cirkulär ekonomi utgår per definition från ett resurseffektivt nyttjande av råvaror och material oberoende av deras ursprung, även om det i dagens samhälle mer och mer ofta handlar om återvunnet eller förnybart material. En bioekonomi skiljer sig genom att råvarorna redan ingår i ett cirkulärt flöde genom sin rent förnybara karaktär och bidrar därmed till att minska användningen av fossila insatsvaror i den cirkulära ekonomin. De två begreppen är med andra ord sammanlänkade och delar många gemensamma mål. Utvecklingen av en cirkulär ekonomi måste ske parallellt med bioekonomin där den cirkulära ekonomin bidrar till ökad resurseffektivitet och cirkulation av restmaterial i ett kretslopp för material medan bioekonomin långsiktigt bidrar till att minska de fossila insatsvarorna i kretsloppet och reducerar utsläppen av koldioxid.

I slutet på 2023 presenterade Bioekonomiutredningen sitt slutbetänkande, *En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle* (SOU 2023: 84).²⁰ Betänkandet understryker vikten av att arbeta med den cirkulära ekonomin och bioekonomin

¹⁹ Naturvårdsverket, 2021.

²⁰ Bioekonomiutredningen, 2023.

parallellt och att de inte bör särskiljas från varandra, men även att många av de hinder som håller tillbaka en mer cirkulär utveckling också bromsar utvecklingen av en livskraftig bioekonomi i Sverige.

I Finland finns i dag en plattform, Materialtorget, där företag och organisationer kan tillgängliggöra avfall och restströmmar från produktion. Materialtorget administreras av det statliga bolaget Motiva. Syftet med Materialtorget är att främja återvinning av avfall och restströmmar, genom att erbjuda en mötesplats för aktörer som är i behov att bli av med restströmmar och avfall, samt aktörer som är i behov av motsvarande material för sin produktion. Bioekonomiutredningen föreslår att Naturvårdsverket tillsammans med berörda offentliga och privata aktörer ges i uppdrag att analysera hur en databas, en materialplattform eller annan modell för delning av data om restströmmar, för ökad cirkularitet (inom bioekonomin) kan initieras, uppföras och förvaltas. Därtill att genomföra en tidsbegränsad, praktisk pilotstudie för etablering av en sådan databas, materialplattform eller databas för delning av data om restströmmar (inom den del av bioekonomin) som analysen visat har störst potential till ökad resurseffektivitet och höjt förädlingsvärde. Det finns goda skäl att överväga en sådan plattform eller liknande modell men att även inkludera andra restströmmar än enbart de biobaserade.

Betänkandet föreslår också att ett regeringsuppdrag med syftet att analysera hur väl befintliga styrmedel främjar cirkulära, biobaserade lösningar och tillvaratagandet av avfallsrestströmmar. Regeringen bör överväga att vidta dessa åtgärder och även överväga att på sikt vidta åtgärder som främjar en dynamisk utveckling av kretslopp för ännu fler material.

En holistisk syn på kemikalier

Sammanfattning

- Det är mycket viktigt att regeringen aktivt verkar för att kemikalier i första hand ska hanteras och regleras under *Reach*, att den kommande revideringen av *Reach* blir så träffsäker som möjligt och inte försvårar innovation och utveckling av ny, säker och hållbar kemi för den cirkulära ekonomin.
- Den praktiska tillämpningen av miljömålet *Giftfri miljö* behöver balanseras och gå hand i hand med en cirkulär ekonomi och där det inte är avsaknad av alla farliga ämnen i alla material som är viktigast utan avsaknad av de ämnen som kan orsaka skada i just de tänkbara användningsområdena. Ytterligare vägledning behövs för att underlätta tolkningen.
- För att växla upp substitutionsarbetet inom kemikalieområdet behövs strategiska och långsiktiga innovationssatsningar på utveckling och implementering av ny kemi i hela värdekedjan. Dessa bör inkludera samverkan mellan forskningsfinansierare näringsliv och universitet och högskolor.
- Den operativa tillsynen på kemikalieområdet måste förstärkas och effektiviseras framgent.

Kemikalier är liksom energi en grundläggande insatsvara i samhället och en nödvändighet för att den bredare klimatomställningen ska lyckas. Kemiska ämnen förekommer också naturligt i olika råmaterial. Det är fundamentalt viktigt att lagstiftningen kopplat till kemiska ämnen inte hindrar cirkulära flöden och att den bygger på riskbedömning och riskhantering och inte försvårar möjligheten att använda kemikalier på ett säkert sätt i nya produkter och innovationer. Det behöver dock beaktas att vissa ämnen kan störa återvinningsprocesser. Det mest effektiva sättet att få bort skadliga ämnen eller ämnen som stör återvinningen är att begränsa användning och utsättning på marknaden. För ämnen som är skadliga för miljön eller människors hälsa är välutformade regleringar på EU-nivå oftast det mest effektiva styrmedlet.

Svensk kemikalielagstiftning är i väldigt hög utsträckning harmoniserad med EU genom *Reach* (*Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals*). Kemikalier är ett område som lämpar sig mycket väl för reglering på så hög nivå som möjligt givet den omfattande handeln med produkter och varor över nationsgränser och för att möjliggöra för företag att kunna vara verksamma på en internationell marknad. Med hänsyn till kemikalielagstiftningens inneboende komplexitet är det av särskild vikt att spelreglerna är långsiktiga och förutsebara för både näringslivet och nationella myndigheter. En genomgripande revidering av *Reach* har aviserats av den sittande kommissionen men något förslag har ännu inte presenterats. I den kommande revideringsprocessen är det viktigt att regeringen håller en nära dialog med de berörda delarna av industrin och säkerställer att ansvariga myndigheter gör detsamma. Det är också mycket viktigt att undvika och motverka dubbelreglering avseende kemikalier i parallella produktlagstiftningar så långt det är möjligt, och i första hand reglera kemikaliesäkerhet i *Reach*. I arbetet med kemikalierreglering behöver lagstiftarna också beakta att värdekedjor och materialflöden ofta är globala och att en utökad tillsyn behöver säkerställas, särskilt över varor som importeras från tredje land.

Revidera myndigheternas instruktioner och uppdrag

För att uppnå en mer cirkulär ekonomi krävs ett holistiskt perspektiv där miljö- och klimatpåverkan i många olika steg vägs mot varandra. Något som är resurskrävande i exempelvis tillverkningsfasen kan istället spara resurser i användningsfasen. Ett centralt begrepp i kemikaliesammanhang i Sverige är *giftfritt*. Det härrör från de svenska miljömålen (*Giftfri miljö*) men har kommit att användas som ett politiskt samlingsbegrepp för en bredare vision och det är inte definierat vad som avses med begreppet i allmänna sammanhang, varken tekniskt eller juridiskt. I den cirkulära ekonomin kommer kemikalier och ämnen att cirkulera i material- och produktflöden och riskbedömningar är ett viktigt verktyg för att bedöma riskerna med ett ämne i en viss användning. Till följd av olika materials och produkters förutsättningar och egenskaper behövs det olika sätt att hantera kravnivåer avseende innehåll av ämnen. För material där ingående ämnen är hårt bundna till varandra och risken för exponering av ämnen i princip är obefintligt behövs ett mer holistiskt synsätt för att ta tillvara materialet eller produkten och möjliggöra fortsatt användning i specifika applikationer. Det är inte avsaknad av alla farliga ämnen i alla material som är det viktigaste, utan att de ämnen som ingår inte innebär risker i just de tänkbara applikationerna.

Kemikalieinspektionen redovisade i början på 2023 regeringsuppdraget *Giftfritt från början*²¹ där de bland annat fokuserade på en utvecklad tillsyn samt stärkt information och vägledning vilket är ett viktigt steg i rätt riktning och ett arbete som måste fortsätta i nära dialog med de berörda branscherna och industrin. Även på kemikalieområdet så behöver den operativa tillsynen förstärkas och effektiviseras. Därför är det viktigt att myndigheten har tillräckliga resurser. Genom en förstärkt tillsyn skulle det bli lättare för företagen att bidra till att minimera riskerna med farliga kemikalier samtidigt som innovation, produktutveckling och cirkulära flöden kan stärkas och växlas upp.

Det bredare problemet med att det uppstår målkonflikter mellan målet om giftfritt, återvinningsmål och andra samhällsekonomiska mål kvarstår dock, och hämmar en effektiv policyutveckling. Myndigheterna arbetar inte holistiskt nog och utan tillräcklig samverkan myndigheterna emellan. Det finns behov av en bredare myndighetsöversyn där syftet är att revidera myndigheternas instruktioner och uppdrag för att styra policyutveckling så att den styr mot resurseffektivitet och cirkularitet ur ett livscykelperspektiv.

Främja utvecklingen av nya ämnen och tekniker

För de ämnen som inte är lämpliga att återanvända och cirkulera krävs ett kontinuerligt arbete med substitution så att dessa ämnen kan ersättas. Det snabbaste och mest effektiva sättet att gynna substitution är att främja utveckling av nya ämnen och nya tekniker. Varje ämne, värdekedja och användning är unik. Därför måste lagstiftningen gå i takt med utveckling och innovation. Det största hotet mot ett effektivt substitutionsarbete är att utvecklingen av ny lagstiftning och ny begränsning inte tar hänsyn till ämnens användningsområden och tiden det tar att utveckla och validera alternativa tekniker. Vissa ämnen finns naturligt i olika råmaterial och är då mycket svåra att fasa ut, exempelvis kobolt och andra metallspårämnen som är starkt bundna till metaller i mineralförekomster eller spårämnen i biomassa. För att skala upp substitutionsarbetet på detta område behövs det strategiska och långsiktiga innovationssatsningar och ett fokus på utveckling och implementering av ny kemi i hela värdekedjan. Det finns skäl att stärka samverkan mellan näringslivet, universitet och högskolor, samt forskningsfinansierare.

Utveckling av ett nytt ämne och förankring av användningen i olika värdekedjor kan ta många år. Ett seriöst substitutionsarbete måste säkerställa att det finns bra substitut och också väga användning eller förekomst av ett farligt ämne mot till exempel resursanvändning, klimatpåverkan och miljöpåverkan och säkerhet i användnings- eller produktionsstegen. Utfasning av ämnen måste också föregås av gedigna konsekvensanalyser för att inte äventyra samhällsviktiga funktioner, klimatomställningen och energiförsörjningen. Hänsyn behöver också tas till nationella, europeiska eller globala säkerhetskrav och standarder. Det aktuella förslaget från europeiska kemikalie-myndigheten ECHA om att förbjuda den breda ämnesgruppen PFAS är ett exempel på en reglering som kräver stor kunskap hos beslutsfattare, gedigna konsekvensanalyser och en väl avvägd tidsplan för att säkerställa en ansvarsfull utfasning.

²¹ Kemikalieinspektionen, 2023.

Styrmedel och incitament för fler cirkulära affärsmodeller

Träffsäkra och effektiva ekonomiska styrmedel

Sammanfattning

- Ekonomiska styrmedel är avgörande för att ge incitament till mer cirkulära affärsmodeller eftersom de möjliggör för cirkularitet att bli ekonomiskt lönsamt.
- Vid utredning och utformning av nya ekonomiska styrmedel för att främja den cirkulära utvecklingen bör ändamålsenlighet och effektivitet i större utsträckning beaktas i syfte att säkerställa att lämpligt styrmedel tas fram för att uppnå avsedd målstyrning utan att hämma konkurrenskraften för företag i Sverige.

En förutsättning för ökad resurseffektivitet är att cirkulära affärsmodeller kan utvecklas till att bli lönsamma och konkurrenskraftiga på marknaden. Välutformade ekonomiska styrmedel kan skapa nödvändiga incitament för detta. Lönsamhet är i sig en viktig drivkraft för cirkulära lösningar. Ekonomiska styrmedel bör leda till att det blir mer gynnsamt att producera hållbara, cirkulära produkter, och således att den relativa kostnaden för att fortsätta med en linjär affärsmodell blir dyrare. På samma sätt kan ekonomiska styrmedel göra relativkostnaden för återvunna och biobaserade insatsvaror, material och produkter billigare, i förhållande till primära eller fossilbaserade insatsvaror. Felutformade ekonomiska styrmedel, riskerar däremot att hämma potentialen, eller i värsta fel leda till motsatt effekt. I dag finns inte minst ett antal punktskatter och momsregler som ger upphov till motsatta effekter istället för en ökad cirkularitet, eller är konstruerade på ett sätt som gör att de inte blir träffsäkra.

För att skapa rätt förutsättningar för näringslivets utveckling av cirkulära affärsmodeller behöver flera redan införda ekonomiska styrmedel ses över för att säkerställa att de är ändamålsenliga och leder utvecklingen åt rätt håll. I en pågående utredning (dir 2022:67) har utredningskommittén, som ska presentera sitt betänkande i september 2024, fått ett brett uppdrag att analysera och kartlägga inom vilka områden som ekonomiska styrmedel är lämpliga i syfte att stimulera omställningen till en ökad cirkularitet i samhället. Kommittén ska dock inte lämna några författningsförslag utan endast peka ut särskilda områden och materialströmmar. För att säkerställa att föreslagna ekonomiska styrmedel ger rätt förutsättningar för näringslivets cirkulära omställning, behöver regeringen föra en dialog med näringslivet om utredningens slutsatser under tiden som förslag utformas, och innan eventuella beslut om nya ekonomiska styrmedel fattas.

Elektronikskatten

Den svenska elektronikskatten, även benämnd kemikalieskatten, är ett exempel på en skatt som visat sig sakna avsedd styreffekt att minska farliga ämnen i produkter. Trots de lagändringar som har genomförts kommer skatten fortsatt att innebära att full avdragsrätt inte är möjlig, även om kemikalierna har fasats ut. Vidare kommer skatten fortsatt att vara en hämsko exempelvis för handeln med begagnade varor från utlandet eftersom skatten då utgör en större andel av priset relativt nya produkter.

Det svenska näringslivets samlade bedömning är att skatten aldrig borde ha införts och att den skyndsamt bör avskaffas. Begränsningar av kemikalier bör istället hanteras i kemikalielagstiftningen, företrädesvis på EU-nivå genom den gemensamma europeiska kemikalielagstiftningen *Reach*.

Avfallsskatten

Den svenska avfallsskatten, även benämnd deponiskatten, är ytterligare en skatt vars miljöstyrande effekt inte längre kan sägas gälla. När skatten infördes år 2000 var det med syftet att minska mängden avfall som deponerades och för att göra det mer lönsamt att återbruka och återvinna resurser och material. Sedan dess har de tekniska förutsättningarna och möjligheterna för återvinning ändrats markant. I dag går det att tillvarata material och ämnen i en helt annan utsträckning. Det finns avfall som av olika skäl behöver tas ut ur kretsloppet och slutdeponeras på ett miljösäkert sätt. Det måste däremot också finnas möjlighet att lagra och spara visst avfall – även det på ett miljömässigt ansvarsfullt sätt – till det att återvinnings- och behandlingsmetoder är än mer utvecklade eller att det har byggts upp tillräckliga volymer för att nå lönsamhet (se tidigare resonemang om behovet av att kunna lagra avfall under en längre period än i dag i avsnittet “*En moderniserad avfallslagstiftning*”). Medför lagringen ytterligare kostnader i form av skatten minskar incitamenten att lagra resurser, vilket inte gynnar samhällets övergripande resurseffektivitet och kan hämma teknikutveckling och innovation. Därutöver medför skatten betydande och tidskrävande administration för de berörda företagen. Regeringen bör därför avskaffa avfallsskatten.

Momsregler

Momsen är ett av de mest komplicerade regelverken och därför den skatt som kostar mest att hantera för företagen, inte minst för de allra minsta aktörerna.²² Vissa momsregler har effekter som motverkar resurseffektivitet och cirkularitet. Ett tydligt exempel är reglerna avseende den frivilliga skattskyldigheten för verksamhetslokaler som medför att lokaler står tomma och underutnyttjas. I dag kan inte en hyresvärd momsbelägga hyra till föreningar och företag inom bland annat vård, skola och omsorg. Om hyresvärden går från momspliktig till momsfri uthyrning innebär det att momsavdrag saknas och kostnaderna blir 25 procent högre. Dessutom måste moms på ny- och ombyggnation de senaste tio åren återföras i delar om momsplikten upphör. Det finns flera anledningar att öka användningen av de lokaler som redan finns. Att undvika onödig primärproduktion av nya material är ett. Reglerna är omoderna, icke-flexibla och hindrar miljömässigt hållbar lokalanvändning. Såväl näringsliv, föreningsliv som Skatteverket har presenterat förslag för hur lokalhyresmomsen kan moderniseras, vilket också skulle gynna en mer cirkulär utveckling.²³

Ett annat hinder gäller privatpersoners vidareförsäljning av begagnade varor. Dagens momsregler vid försäljning av begagnade varor är i stort sett otillämpbara vilket i praktiken kan innebära en dubbel moms. Vid försäljning av begagnade varor har återförsäljaren ofta gjort inköpet av konsumenter (eller andra icke beskattningsbara

²² Svenskt Näringsliv, 2023a.

²³ Svenskt Näringsliv, 2018.

personer) och ingen debiterad moms finns därför på fakturan. Det innebär att återförsäljaren inte har någon möjlighet att göra avdrag för den ingående momsen. Varan har på nytt förts ut i den kommersiella handeln och är belastad med en inbyggd moms som ingen part kunnat dra av. När återförsäljaren sedan säljer varan på nytt måste denne redovisa moms på hela försäljningspriset.

Låg moms på begagnade varor är i dag inte möjligt eftersom begagnade varor inte ingår i listan (Bilaga III till EU:s momsdirektiv) över varor och tjänster som reducerad moms får tillämpas på enligt EU:s momsdirektiv.²⁴ Det finns i dag regler för vinstmarginalbeskattning, som innebär att säljare istället för att skatta på försäljningspriset får skatta på skillnaden mellan inköpspris och försäljningspris. Reglerna och redovisningen för vinstmarginalbeskattning är dock svåra att använda och innebär en kostnad vid försäljning i några större volymer. Istället borde regler för förenklad vinstmarginalbeskattning utvecklas efter den finska modellen som beräknas på all försäljning och inköp under en redovisningsperiod.²⁵

För företag som har varor som av olika anledningar inte går att sälja, till exempel på grund av passerat utgångsdatum eller utgående sortiment, är det viktigt med möjligheten att kunna skänka dessa till välgörande ändamål, förutsatt att efterfrågan finns. Varor som har ett värde som inte är ringa, kan inte skänkas utan att medföra uttagsbeskattning vilket kan leda till att varor kasseras istället för att skänkas bort. Vad gäller livsmedelsdonationer där varorna är nära sista förbrukningsdag har Skatteverket förtydligat att marknadsvärdet normalt är noll vilket innebär att uttagsbeskattning normalt inte sker. Fortsatta oklarheter kvarstår dock vad gäller andra typer av varor som anses ha ett värde som inte är ringa, exempelvis hygienvaror. Det råder oklarhet om frågan kan lösas nationellt eller genom förändringar i EU:s momsdirektiv. Med hänsyn till kommande förbud mot destruering av varor på EU-nivå inom den nya ekodesignförordningen är det viktigt att även momsfrågan hanteras. Utöver ovanstående föreslås i den avslutande tabellen att begreppet förmedling definieras och förtydligas samt avdragsförbudet för stadigvarande bostad tas bort.

Möjliggör fler innovativa och digitala affärsmodeller

Sammanfattning

- Policyutvecklingen för den cirkulära ekonomin och digitaliseringen måste synkroniseras och stärka varandra. Digitalisering och digitala data är centralt för mer cirkulära flöden, för att få information om material och produkter längs hela värdekedjan.
- Det finns skäl att se över hur väl lagstiftningen är anpassad för nya typer av affärsmodeller som exempelvis funktionsförsäljning och lösningar som möjliggör förlängd livslängd för produkter.
- Det finns behov av en ökad dialog mellan näringsliv, statliga långgivare och investerare för att utveckla finansieringslösningar som är anpassade för cirkularitet, som till exempel design, funktionsförsäljning och tjänstebaserade affärsmodeller.

²⁴ Europeiska unionens gemensamma system för mervärdesskatt (moms).

²⁵ Svenskt Näringsliv, 2022.

Cirkulära lösningar skapar möjligheter för nya affärsmodeller och yrkesgrupper, men förutsätter också ett nytt sätt att förhålla sig till vad som säljs och köps. Det kan handla om förändringar av produktutformning, produktionsprocesser, tjänster och konsumtionsmönster. Detta innebär i sin tur för många företag ett skifte från mer traditionella affärsmodeller till mer cirkulära affärsmodeller som i många fall baseras på en högre grad av tjänster och fokus på levererad funktion. Dessa affärsmodeller innebär ofta att tillverkaren har kvar ägarskapet och kontrollen av produkten över en längre tid och istället levererar den funktion som kunden önskar, så kallad funktionsförsäljning.

För att säkerställa att nya regelverk och ekonomiska styrmedel inte försvårar för nya affärsmodeller finns det skäl att utföra en grundlig genomgång av dessa, med fokus på vilka konsekvenser dess utformning får på den cirkulära utvecklingen i Sverige. Identifierade hinder bör sedan röjas. Detta kan vara särskilt relevant för affärsmodeller som utgår från bland annat funktionsförsäljning. Ifall hinder föreligger i regelverk på EU-nivå bör Sverige verka för att undanröja dessa.

Samtidigt ökar också möjligheten att utveckla nya affärsmodeller, inte minst med hjälp av digitaliseringen som ett viktigt verktyg till information, för hyrestjänster, automatiska- och mikrobetalningar, att underlätta för industriell symbios och för konsumenter att köpa, sälja eller dela produkter. Genom digitala lösningar kan även funktionsförsäljning underlättas. Företagen kan då följa produktens prestanda hos kunden, och få information från produkten för att kunna göra proaktivt underhåll eller service och uppdateringar.

Digitaliseringens förmåga att hantera komplexa sammanhang och gränsöverskridande informationsflöden mellan aktörer, genom till exempel blockkedjeteknik, är en viktig förutsättning för många cirkulära affärsmodeller. Genom den nya ekodesignförordningen (ESPR) kommer kraven att produkter som sätts på den inre marknaden ska ha ett digitalt produktpass, en form av informationsbärare. Rätt utformat, med hänsyn till företagssekretess, och anpassat till olika branschens förutsättningar så har produktpasset stor potential att underlätta för den cirkulära ekonomin. För att delning och nyttjande av data ska bidra med önskad nytta i värdekedjan är viktiga förutsättningar att data är tillgänglig, relevant, tillförlitlig och beskriven på ett standardiserat sätt.

I dag upplever företag att det ofta är svårt att övertyga långivare och investerare att medge finansiering för denna typ av cirkulära affärsmodeller, eftersom de ofta utvärderas enligt linjära principer. Att det finns fungerande finansieringslösningar är av yttersta vikt för att främja dessa nya affärsmodeller.

För affärsmodeller som syftar till att förlänga produkters livslängd finns också oklarheter. Bland annat vad gäller när en produkt har förändrats så pass mycket att den blir en ny produkt som "sätts på marknaden" och produktlagstiftningen då ska tillämpas. Det kan också finnas oklarheter kring vem som ansvarar för produktens säkerhet efter reparation – originaltillverkaren eller reparatören. För att lösa dessa oklarheter kan regelverket på EU-nivå behöva ses över. Vissa länder på EU:s inre marknad har också designrättsligt skydd för reservdelar, vilket kan försvåra reparationstjänster i övriga

länder. Därför behöver ett harmoniserat skydd av reservdelar skapas inom EU för att ge incitament för att skapa reparerbara produkter.

Utnyttja potentialen i offentlig upphandling

Sammanfattning

- Det behövs ett medvetet och samlat arbete inom den offentliga sektorn för att tillämpa förhållningssätt och kriterier som främjar en cirkulär ekonomi vid offentlig upphandling.
- Hållbar upphandling bör kompletteras med andra typer av styrmedel för att ge incitament till hållbarhet så att kostnaden för att producera hållbara produkter och tjänster faller över tid och i relation till de produkter som har en hög miljö- och klimatpåverkan. Den offentliga sektorn, genom gemensamma skattemedel, kan inte över lång tid betala mer för hållbara produkter.

Offentlig upphandling har goda möjligheter att användas som ett strategiskt verktyg i omställningen till en cirkulär ekonomi. Detta för att den offentliga sektorn är en stor inköpare av produkter och tjänster, vilket betyder att volymefterfrågan kan möjliggöra en övergång till att producera cirkulära lösningar och använda cirkulära affärsmodeller. Värdet av all offentlig upphandling i Sverige uppgick 2021 till hela 879 miljarder kronor.²⁶ Offentlig verksamhet är dessutom mycket långsiktig, vilket gör att de ofta lämpar sig väl för tjänster som erbjuder produkter, snarare än att köpa in dem själva. Många kommuner och regioner har också högt ställda mål om miljö och klimat vilket är en drivkraft för dem att upphandla cirkulära produkter. Dock är upphandling svårt och det saknas ofta lokalkompetens och resurser för att jobba med hållbar upphandling, inte minst när det kommer till mindre kommuner. Det behöver också beaktas att det ofta kan vara dyrare att upphandla cirkulära varor och tjänster. Att därför ställa krav på kommuner och regioner att ta denna kostnad utan att samtidigt driva på utvecklingen för att fler produkter och tjänster ska gå mot cirkulära affärsmodeller kommer bli svårt. Därför bör all sorts hållbar eller cirkulär upphandling kompletteras med andra typer av styrmedel som ger incitament till cirkularitet och därmed gör det mer lönsamt att producera cirkulärt med cirkulära affärsmodeller.

I en effektiv upphandling, som grundar sig i teorierna om kategoristyrning, kan offentliga medel användas på ett kostnadseffektivt och verkningsfullt sätt.²⁷ En träffsäker upphandling har ett optimalt förhållande mellan investering och utfall, där både måluppfyllelse och en hållbar försörjning av varor och tjänster är viktiga framgångsfaktorer. En hållbar upphandling främjar en god långsiktig samhällsutveckling med ekonomisk, miljömässig och social hållbarhet. Det innebär att den upphandlande organisationen inte bara tar hänsyn till de fördelar som uppstår inom den egna verksamheten vid inköp, utan ser till samhället i sin helhet.

²⁶ Upphandlingsmyndigheten, u.å.

²⁷ Svenskt Näringsliv, 2023b.

Företag lägger ofta stora resurser på att göra sina lösningar konkurrenskraftiga genom att möta behov på olika sätt. Seriösa företag ser positivt på tuffa krav, men anser samtidigt att de bör vara återkommande i likartade upphandlingar. Företag har till exempel anpassat sig till högre hållbarhetskrav genom investeringar i sina lösningar, bland annat för att kunna delta i fler upphandlingar. Cirkulära krav bör därför vara så enhetliga som möjligt bland myndigheter. Särkrav är ofta dyrt och är svåra att följa upp.

Kunskap, kompetens och forskning inom cirkulär ekonomi

Satsa på högre utbildning och kompetensutveckling

Sammanfattning

- Det finns ett utbrett behov av kompetens vad gäller cirkulär ekonomi i hela samhället, inklusive inom näringslivet. Den högre utbildningen har en roll att tillse det behovet. Den högre utbildningen behöver därför i större utsträckning underlätta näringslivets kompetensförsörjning och arbetsmarknadens behov genom ett anpassat kursutbud.
- Det behövs insatser för att stärka det livslånga lärandet, med utbildningsformer som är anpassat för de som redan befinner sig i yrkeslivet. Ett nytt resurstilldelningssystem för att bland annat främja livslångt lärande inom den högre utbildningen bör utredas.
- Sverige behöver en bättre matchning mellan utbud och efterfrågan på kompetens. För att främja lärosäten som framgångsrikt samverkar med näringslivet bör regeringen, inom ramen för ett nytt resurstilldelningssystem, överväga införandet av en samverkansbonus.

Utbildningsutbudet måste i högre utsträckning än i dag underlätta näringslivets kompetensförsörjning och arbetsmarknadens behov behöver i högre grad styra kursutbudet på universitet och högskolor. Därför behöver krav införas i högskolelagen att utbildningen vid universitet och högskolor ska dimensioneras och ha ett relevant innehåll efter både studenternas efterfrågan men också arbetsmarknadens behov. Behovet av kompetensutveckling är inte exkluderat till unga studenter i början av sin karriär, utan finns i allra högsta grad även bland dem som redan i dag befinner sig i arbetslivet. Det finns också i dag en brist vad gäller utbudet av kurser och program för det livslånga lärandet.

Svenskt Näringsliv anser att det behöver tillsättas en offentlig utredning med uppdrag att reformera högskolans resurstilldelningssystem. Utredningen ska prioritera aspekter såsom digitaliseringens möjligheter, differentiering av den högre utbildningen och insatser för att öka genomströmningen på avsatt tid. Den ska också studera insatser för ökad lärarledd undervisning med syfte att öka genomströmningen. Utbildningens längd är ytterligare en aspekt som ska analyseras. Ett nytt resurstilldelningssystem ska, där det är möjligt, leda till att akademisk högre utbildning som regel innebär tre

års heltidsstudier, och resultera i att livslångt lärande inklusive magister- och mastersnivå blir ett eget verksamhetsområde för lärosätena med öronmärkt finansiering och ett anpassat regelverk, för att säkerställa ett utbud för fortbildning och vidareutbildning för yrkesverksamma.

Därtill bör regeringen överväga inom ramen för ett nytt resurstilldelningssystem införandet av en samverkansbonus i syfte att premiera universitet och högskolor som framgångsrikt samverkar med samhället, arbetslivet och näringslivet kring utbildningen och som därigenom åstadkommer en bättre matchning mellan utbud och efterfrågan av kompetens. Även innan ett reformerat system tagits i bruk behöver lärosätenas incitament att erbjuda flexibla utbildningar till yrkesverksamma förbättras. Det bör därför införas permanenta öronmärkta resurser för ändamålet med en ersättningsmodell som kompenserar för den lägre prestationsgrad som är förknippad med mer flexibelt tillgängliga utbildningar.

Yrkeshögskolan är ett exempel på samverkan med näringslivet som i dag fungerar på ett bra sätt. Det skulle också vara möjligt att på exempelvis yrkeshögskolenivå tillsätta en certifiering och/eller utbildning för cirkulär upphandling, som säkrar upp kompetensen hos upphandlare och inköpare. I dag utgör brist på kompetens och trögörliga organisationer ett större problem än regelverket för upphandling i sig. En sådan certifiering skulle också kunna nyttjas av tillsynshandläggare på kommuner och länsstyrelser.

Insatser för att öka kompetens om cirkulär ekonomi och nya affärsmodeller hos bolagsstyrelser och ledningsgrupper skulle också gynna förutsättningen för utvecklingen mot en mer cirkulär ekonomi. Det finns stor lönsamhetspotential i värdebevarande cirkulära affärer, men i många fall krävs mer tålamod för att investerade pengar ska ge önskad avkastning – ett tålamod som inte finns på dagens finansmarknader. I samhället i stort behövs mer kunskap om vad den cirkulära ekonomin innebär rent konkret inom olika politikområden; hos beslutsfattare för att kunna fatta rätt beslut, hos myndigheter för att kunna utföra tillsyn och tillämpning av lagstiftning som leder utvecklingen rätt, samt hos beställare och upphandlare för att kunna välja de cirkulära lösningarna.

Omställningen till en cirkulär ekonomi kommer att innebära förändringar för alla aktörer i samhället i mer eller mindre utsträckning. Det finns därför ett stort behov av att fortsätta höja kunskapsnivån om vad omställningen innebär hos såväl politiker som myndigheter, näringsliv, akademi, civilsamhälle och konsumenter. Dessutom behövs satsningar för att tillgodose behovet av kompetens inom området. Det råder redan, inom flera områden, stor kompetensbrist i näringslivet. Tre av tio rekryteringsförsök hos Svenskt Näringslivs medlemsföretag misslyckas helt på grund av att det inte finns medarbetare med rätt kompetens att rekrytera. Av Svenskt Näringslivs branscher anger 60 procent att kompetensbristen redan i dag utgör ett hinder för klimatomställningen.²⁸ Utmaningarna att hitta rätt kompetens finns i hela landet, i alla branscher och i alla typer av företag.

²⁸ Svenskt Näringsliv, 2021b.

En cirkulär omställning ställer ytterligare krav på en väl fungerande kompetensförsörjning inom många områden, och utveckling av nya kompetenser inom både yrkes- och akademisk utbildning. För att stärka kompetensen brett och understödja kompetensförsörjningen behövs insatser i hela utbildningssystemet från grundskola till högskola. Det behövs också forskning, stärkta möjligheter att kunna attrahera, rekrytera och behålla internationell kompetens och incitament för företagen att arbeta med kompetensutveckling. För att tillse att den kompetens som efterfrågas finns, behöver utbildningen anpassas till näringslivets behov, så att utbildningssystemet understödjer näringslivets kompetensförsörjning. Det gäller framför allt gymnasieskolan, på yrkesinriktad utbildning inom Komvux och på universitet och högskolor. Vidare bör fler kurser och kurspaket vara flexibla till studietakt och studieform så att redan yrkesverksamma ska kunna kompetensutveckla sig. Det livslånga lärandet är mycket viktigt. Undervisningen i både grund- och gymnasieskolan behöver beröra cirkulär ekonomin och vad det innebär, liknande de satsningar som har gjorts i Finland.²⁹ För att skapa goda förutsättningar för arbetstillfällen inom den cirkulära ekonomin behövs också generella incitament för företag att kunna anställa. Kostnaderna för att anställa behöver sänkas, till exempel genom sänkta arbetsgivaravgifter.

Stärk forskningen och skapa förutsättningar för innovation

Sammanfattning

- Vid tilldelning av offentliga forskningsmedel bör lärosätenas möjlighet till samverkan och kunskapsutbyte med näringslivet och industrin beaktas. Långsiktiga forskningssatsningar bör också vara högre prioriterade.
- Den tvärvetenskapliga forskningen behöver fortsätta utvecklas och förstärkas. Forskningsfinansiärer bör i högre grad beakta hela näringslivets behov och SME-perspektivet vid tilldelning av forskningsmedel inom cirkulär ekonomi.
- Testanläggningar behöver nyttjas i högre grad och det finns skäl att se över hur dessa kan öka i antal samt stärkas i Sverige.

I dag pågår ett aktivt arbete inom näringslivet, ofta tillsammans med landets universitet och högskolor och institut, för att hitta nya tekniker, processer och arbetsätt för att ta fram cirkulära material, produkter och tjänster. I vissa branscher skapas redan i dag cirkulära lösningar, där teknik, finansiering och förutsättningar finns. För andra branscher kan utmaningar fortsatt finnas vilket kräver ytterligare forskning och teknikutveckling. I många fall kommer etablerade arbetsätt, metoder och affärsmodeller i näringslivet naturligt förändras för att övergå till att bli mer cirkulära. För att forskningen på bästa sätt ska kunna bidra till omställningen behöver samverkan mellan näringsliv och akademi utvecklas ytterligare för att säkerställa att forskningen kommer till praktisk användning i en högre utsträckning samt att resultat och kunskaper sprids till fler aktörer.

²⁹ Sitra, u.å.

Fortsatta satsningar på teknikutveckling, innovation och forskning är nödvändiga för den cirkulära omställningen. Inom forskningsprojekt och innovationsprogram som är näringslivsanknuta behöver fokus vara att få fram resultat som kan generera kommersiella lösningar och främja de cirkulära affärsmodellerna. Det är också viktigt att små- och medelstora företags (SME) perspektiv omhändertas inom dessa projekt och program även om de själva kan ha svårt att avsätta tid och resurser. Om de medel som satsas på cirkulär ekonomi har en tydligare koppling till näringslivet och om ett behov- och användarperspektiv tillämpas redan vid anslaget, skulle effekten och utväxlingen kunna öka genom en snabbare uppskalning, implementering och kommersialisering. Prestationsbaserad resurstilldelning – en innovationspremie – skulle med fördel kunna införas direkt i forskningsfinansieringen på universitet och högskolor för att premiera forskning av hög relevans för omställningen till en cirkulär ekonomi i näringslivet.

Det kan också finnas skäl att ge särskilt ekonomiskt stöd till lärosäten för att säkerställa att spetsutbildningar som efterfrågas av näringslivet, men som har få sökande, kan genomföras. Ett ytterligare problem som behöver belysas i detta sammanhang är att stödsystemen för innovation är bristande när det gäller specifikt tjänsteinnovationer. Innovationsstödsystemen är ofta uppbyggda utifrån de villkor som gäller kring produktinnovation, såsom att det är fråga om innovationer som kan patenteras. Tjänsteinnovationer kan inte patenteras, men kommersialiseras via immaterialrättigheter såsom varumärkesrätt. Det innebär att tjänsteinnovationer står inför helt andra immaterialrättsliga utmaningar – men även möjligheter – än produktinnovation och skulle gynnas av ett utvecklat stödsystem.

Näringslivet står för 74 procent av alla FoU-investeringar (forskning och utveckling) i Sverige och har en central roll i samhällets kunskapsutveckling. Näringslivets FoU- och innovationskapacitet behöver stärks genom samverkan med akademi och andra företag. En väl fungerande forskningssamverkan mellan företag, akademi och institut är också en viktig konkurrensfördel för Sverige då det påverkar var företagen lägger sina investeringar. Strategiska forskningssatsningar som speglar det kunskapsintensiva näringslivet fyller en viktig roll genom att de med utgångspunkt i samhällsutmaningarna och företagens behov i omställningen skapar en arena för samverkan mellan akademi, företag och institut. De underlättar också behovsbaserad forskning och samverkan mellan företag i olika branscher vilket är nödvändigt i den cirkulära ekonomin. De positiva erfarenheterna från de strategiska innovationsprogrammen (SIP) bör tas vidare i de nya programmen som ska starta under 2024 med namnet *Impact Innovation*. Det finns även behov av fler kompletterande arenor för samarbete, mellan akademi och näringsliv, exempelvis så kallade kompetens- eller excellenscentra.

Vad gäller finansieringen av forskningen går ungefär hälften av forskningspengarna direkt till universitet och institut, medan drygt hälften delas ut av externa forskningsfinansiärer. Pengarna som delas ut av forskningsfinansiärer delas ofta ut på projektbasis, vanligtvis under tre år, och projekten söks i konkurrens i öppna utlysningar. En modell för mer långsiktiga satsningar som visat sig fungera väl är KK-stiftelsens satsning på ”profiler” och ”miljöer”, vilken bygger på att lärosäten kvalificerar sig stegvis för allt större och mera långsiktiga satsningar. Vinnova har också haft stegvisa satsningar som till exempel ”Utmaningsdriven innovation” eller andra längre

satsningar såsom ”Vinnväxt” och ovan nämnda kompetenscentra. Ett annat exempel är de nationella forskningsprogrammen (NFP) där regeringen identifierar strategiskt prioriterade områden. I en sådan modell är det viktigt att förutsättningarna är kända från början, så att lärosäten får möjlighet att välja ut och fokusera på profiler, samt att forskningen följs upp så att goda satsningar ges möjlighet att växa medan mindre goda får göra omtag eller läggas ner.

Testanläggningar är en viktig del i det svenska innovationsekosystemet för att möjliggöra test, verifiering och uppskalning av ny teknik, nya processer och tjänster. Även testanläggningar i andra länder kan behöva nyttjas om motsvarande anläggningar saknas nationellt. Viktiga kriterier för testanläggningar är att de är öppna, neutrala och varaktiga, att de möjliggör för aktörer från olika sektorer och branscher att delta exempelvis i det fall det är en komplex lösning som ska testas.

I dagsläget varierar graden av utnyttjande av testanläggningar, finansieringen varierar och fragmenteringen är stor. Inom de strategiska innovationsprogrammen och de kommande *Impact Innovation* programmen skulle utveckling och finansiering av testbäddar, för ökad samverkan och tillgänglighet i den cirkulära ekonomin kunna utvecklas, med ett särskilt fokus på SME. De mindre företagen har ofta låg kännedom om testbäddarna och har svårt att kunna bekosta testerna, vilket innebär att de behöver stöd för att kunna hitta in.

För att främja innovationsprojekt behöver det bli enklare att också nyttja testanläggningar utomlands. Vid nyttjande av testanläggningar utomlands kan dock andra hinder uppstå. Dagens hantering vid gränsöverskridande avfallstransporter är komplicerad, även för små volymer, vilket kan försvåra nyttjandet av testanläggningar i andra länder. För att underlätta för detta behövs förenklade regler för transport av mindre mängder avfall (till exempel mindre än fem ton) mellan länder, något som Sverige bör verka för på internationell nivå.

För att resurser lagda på forskning ska komma till nytta krävs ofta en klok hantering av immaterialrättigheterna. Det är något som brister i Sverige i dag, inte minst beroende på att kunskapsnivån är för låg. Konsekvensen blir det som ibland benämns *the Swedish Paradox*, det vill säga att Sverige är framgångsrikt inom själva forskningen och även på att söka patent, men är mindre duktiga på själva utväxlingen. Detta beror på kunskapsbrist vilket leder till att forskningsresultat går förlorade och när det gäller felaktig användning av patent så innebär det också en ekonomisk förlust.

Slutligen är det viktigt att det sker en seriös utvärdering av de olika forskningsprojekt som genomförs, inte minst med fokus på möjligheten att nyttja resultaten för konkreta åtgärder eller tillämpningar. Detta är något som generellt kan utvecklas hos dagens forskningsfinansiärer. Dessutom behöver utvärderingar av forskningsprojekten, mot målen och projektets bidrag till utvecklingen, genomföras efter avslutad forskning för att ge underlag inför kommande satsningar.

Vägen framåt

Att skapa goda förutsättningar för den cirkulära ekonomin är angeläget för hela samhället, men samtidigt är det också en komplex fråga och kan inte hanteras isolerat. Faktorer som påverkar möjligheten att gå mot en mer cirkulär ekonomi återfinns inom allt från dagens miljölagstiftning och utövandet av tillsyn, till utbildningssystemets utformning och gällande skatteregler. Det behövs en kursändring på såväl strukturell och övergripande nivå, som konkret regleringsförändring. De politiska beslut som fattas, eller inte fattas, påverkar möjligheten att gå mot mer cirkulära system och att lämna den linjära, miljöbelastande ekonomin bakom oss.

Denna rapport har redogjort för ett flertal utmaningar som finns i dag och de förändringar som kan ske här och nu för att påskynda omställningen till ett mer cirkulärt Sverige. Den sträcker sig över flera områden med summerande slutsatser om dagens situation och behov för framtiden. Många av de åtgärder som behöver komma på plats kan påbörjas redan nu och har samlats nedan i en lista med konkreta förslag på beslut som kan genomföras under mandatperioden. Förslagen syftar till att skapa förutsättningar för en mer effektiv avfalls- och kemikaliepolitik som gynnar entreprenörskap och innovation, stärkta incitament och sänkta trösklar för utvecklingen av cirkulära affärsmodeller samt en arbetsmarknad och en akademi som skapar en bra grogrund för en mer cirkulär ekonomi.

En tydlig och genomgående slutsats som rör samtliga områden är att en tydligare samordning och ett större ansvarstagande hos samtliga berörda myndigheter behöves. En annan är att det är avgörande att de styrmedel som beslutas är långsiktiga och bidrar till det verkliga syftet. Inte minst gäller detta ekonomiska styrmedel som riskerar att bedömas efter den ekonomiska effekten för statskassan, snarare än för att uppnå målet om en cirkulär ekonomi.

Ska omställningen till ett fossilfritt och hållbart samhälle bli verklighet inom en dryg tjugofemårsperiod krävs att en mångfald av lösningar kan utvecklas och nyttjas parallellt och utan att ställas i motsatsförhållande till varandra. Det kräver dessutom långsiktiga spelregler, och framför allt en tydlig politisk riktning och mod.

Kronologisk redogörelse av föreslagna beslut och åtgärder i tabellform

Politiken har ett ansvar att ta ställning i olika målkonflikter samt skapa långsiktiga spelregler för näringslivet. I denna del beskrivs de beslut och åtgärder som behöver genomföras kopplat till den cirkulära ekonomin. De åtgärder som föreslås här är utformade för att kunna genomföras under mandatperioden och med korta beslutsvägar. De är listade i kronologisk ordning. Förslagen finns motiverade i tidigare text.

Berör	Typ av åtgärd	Område	Förslag
Vår 2024			
Regeringen	Politiskt ledarskap	På EU- och global nivå	Delta aktivt i arbetet med EU:s regelverk kopplat till cirkulär ekonomi genom att bland annat: <ul style="list-style-type: none"> – Sträva mot gemensam reglering, harmoniserad implementering på den inre marknaden och stärkt konkurrenskraft för ett mer cirkulärt EU. – Driva utvecklingen av det internationella standardiseringsarbetet samt säkerställa att svenska intressen tillgodoses i utformningen. – Driva att kemikalier i första hand hanteras och regleras under Reach för att undvika dubbelreglering och att revideringen av Reach blir träffsäker och inte försvårar innovation och utveckling av ny, säker och hållbar kemi. – Vid lagstiftning och begränsningar av ämnen, enskilt eller i grupp, ta hänsyn till värdekedjornas möjligheter till substitution och hur begränsningar påverkar cirkularitet och även samhällsfunktioner och -beredskap, klimatomställningen och industriprocesser. – Att verka för att policyer för handel och cirkulär ekonomi i högre grad stödjer varandra för att skapa goda förutsättningar för den cirkulära ekonomins utveckling globalt.
Regeringen, berörda myndigheter	Regeringsuppdrag	Tillsyn	Stärk och fördjupa myndighetssamarbetet mot organiserad brottslighet på avfallsområdet ytterligare.
Regeringen	Proposition för genomförande av förslag i pågående utredning.	Tillstånd	Gör ändringstillstånd till huvudregel vid ändring av befintlig verksamhet för att öka förutsebarheten och möjligheten att genomföra snabba omställningar.
Regeringen	BP25	Tillsyn	Ge öronmärkta anslag till Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna i syfte att underlätta den cirkulära omställningen genom en ökad tillsynsvägledning och operativ tillsyn.
Regeringen	BP25	Ekonomiska styrmedel	Avskaffa elektronikskatten.
Regeringen	BP25	Ekonomiska styrmedel	Avskaffa avfallsskatten.
Regeringen	BP25	Forskning, kompetensförsörjning och högre utbildning	Innan ett nytt resurstilldelningssystem kan införas (se förslag längre ner i tabellen): Inför permanenta resurser för utbildningar riktade till yrkesverksamma, utöver takbeloppet, för att skapa incitament för kompetensutveckling inom bland annat den cirkulära ekonomin och bättre möta det förändrade kompetensbehovet i näringslivet.

Berör	Typ av åtgärd	Område	Förslag
Vår 2024			
Regeringen	BP25	Forskning, kompetensförsörjning och högre utbildning	Ge särskilt ekonomiskt stöd till lärosäten för att säkerställa att spetsutbildningar som efterfrågas av näringslivet – men som har få sökande – kan genomföras.
Regeringen	BP25	Innovativa och digitala cirkulära affärsmodeller	Öka anslagen till forsknings-, utvecklings-, innovations- och ekosystemverksamhet samt demonstrationsinvesteringar och investeringar i anläggningar.
Regeringen	Regeringsuppdrag för samordning.	Tillsyn	Öka den nationella samordningen av tillsyn, öka samverkan mellan tillsynsmyndigheterna samt öka uppföljningen och utvärderingen av arbetet. Regeringen rekommenderas att gå vidare med utvalda förslag som presenterades i Miljötillsynsutredningen (SOU 2017:63). Särskilt förslagen som rör: – Höjd kompetens och status för tillsynsarbetet. Näringslivet bör inkluderas i detta arbete. – Att Naturvårdsverket och Miljösamverkan Sverige samordnar sitt arbete med att utveckla dialogen med näringslivet.
Regeringen	SOU eller departementsutredning	Avfall	Se över hur 15 kap. miljöbalken och avfallsförordningen (2020:614) behöver förändras för att möjliggöra för privata entreprenörer att hämta grovavfall från hushåll och företag för att näringslivet ska kunna skapa fler cirkulära flöden.
Regeringen	Regeringsuppdrag	Avfall	Regeringsuppdrag att utreda incitament för att styra bort från förbränning av avfall, för att driva på materialåtervinningen.
Regeringen, Naturvårdsverket	Regeringsuppdrag Myndighetsdialog	Tillsyn	Bättre myndighetsvägledning: – Ta fram tydligare vägledning för hur tillsynen genomförs. Tillsynen ska vara likvärdig och förutsebar för såväl tillsynsperson som för verksamhetsutövare i alla delar av landet och på olika förvaltningsnivåer. Säkerställ att det finns tillräckliga resurser och kompetens för tillsynen.
Skatteverket	Vägledning	Ekonomiska styrmedel	Begreppet förmedling i momslagen behöver förenklas och förtydligas. Momslagen innehåller 13 oklara förmedlingssituationer men saknar en definition. Detta medför stor otydlighet i e-handeln. Skatteverket behöver, tills lagändring skett, ge ytterligare praktisk information om sin syn för att underlätta hanteringen.
Regeringen	DS	Ekonomiska styrmedel	Möjliggör gåvor och donationer till hjälporganisationer utan uttagsbeskattning avseende moms. Ta intryck av modellerna i Belgien, Italien, Frankrike och Finland.
Regeringen, Tillväxtverket, Business Sweden, Almi	Regeringsuppdrag	Innovativa och digitala cirkulära affärsmodeller	Stärk dialogen mellan näringsliv, statliga långivare och investerare för att utveckla finansieringslösningar som är anpassade till de tjänstebaserade affärsmodellernas förutsättningar.

Berör	Typ av åtgärd	Område	Förslag
Höst 2024			
Regeringen	DS	Ekonomiska styrmedel	Undvik dubbelmoms på begagnade varor. Inför finska regler avseende förenklad vinstmarginalbeskattning som beräknas på all försäljning och inköp under en redovisningsperiod.
Regeringen	Proposition	Ekonomiska styrmedel	Modernisera den frivilliga hyresmomsen. Dagens regler medför att föreningar och företag med momsfri verksamhet utestängs trots att tomma lokaler finns. Förslag har lämnats från såväl näringsliv som Skatteverket som åtgärdar dagens problem.
Regeringen	Proposition för genomförande av förslag i färdig utredning.	Avfall	Införa möjlighet för företag att göra ett så kallat frival i enlighet med förslaget i (SOU 2021:24)
Regeringen	Förordningsändring	Avfall	Avreglera följande avfallsströmmar från kommunens ansvar, utöver att införa ett frival: Avfall från detaljhandel (inklusive avfall som inte härrör från försäljningsverksamhet, så som personalutrymmen) när avfallet till övervägande del härrör från försäljningsverksamheten, kontorspapper, park- och trädgårdsavfall, avfall från sjukvårdsverksamhet, samt matfett och frityrolja. Den nationella dispensmöjligheten bör också utvidgas, baserat på tydliga kriterier för att skäl för dispens alltid ska föreligga, till exempel ökad resurshushållning.
Regeringen	Forskningspropositionen	Forskning, kompetensförsörjning och högre utbildning	Inrätta en innovationspremie för att i högre grad beakta lärosätenas möjlighet till samverkan och nyttiggörande. Förutsättningar för samverkan bör beaktas i forskningsansökningar, till exempel genom att beslut om tilldelning baseras på förutbestämda kriterier som också ger tyngd åt samverkan.
Regeringen	Forskningspropositionen	Kemikalier	Förstärk strategiska innovationssatsningar på utveckling och implementering av ny kemi i hela värdekedjan för att växla upp substitutionsarbetet.
Myndigheten för yrkesutbildningar	Regeringsuppdrag, regleringsbrev	Forskning, kompetensförsörjning och högre utbildning	Öka yrkeshögskolans utbud av korta kurser och ordinarie utbildningsplatser för att möta en ökad efterfrågan i näringslivet, samt öka näringslivets inflytande över den gymnasiala yrkesutbildningen för att i högre utsträckning motsvara arbetsmarknadens behov.
Regeringen	SOU eller departementsutredning	Avfall	Se över nuvarande regler i miljöbalken 15 kap 5a§ kring hur länge avfall får lagras och möjliggöra för längre lagringstid, tillsammans med åtgärder för att motverka oseriös hantering.
Vår 2025			
Regeringen, Länsstyrelserna	SOU eller departementsutredning	Tillsyn	Flytta över mer av tillsynen, bland annat på avfallsområdet, till central myndighet, exempelvis länsstyrelsen, för att säkerställa en likvärdig och effektiv tillsyn i hela landet.
Regeringen	SOU	Avfall	Genomför en bred översyn av den svenska avfallslagstiftningen och eventuellt övriga styrmedel inom avfallsområdet i syfte att stärka den fortsatta utvecklingen mot en cirkulär ekonomi. Näringslivet och industrin bör vara involverade och delaktiga i översynen och framtagandet av eventuella nya åtgärder och styrmedel.

Berör	Typ av åtgärd	Område	Förslag
Vår 2025			
Regeringen, Naturvårdsverket	Regeringsuppdrag	Avfall	Ta fram författningsförslag för en ökad separat utsortering av vissa avfallsströmmar (till exempel krymp- och sträckfilm, EPS-plast, hårdplast) för att möjliggöra ökad materialåtervinning.
Regeringen, berörda myndigheter	Regeringsuppdrag	Avfall	Uppdra till lämpliga myndigheter att utreda incitament för återtag av oanvända produkter, med särskilt fokus på branscher där överbeställningar förekommer.
Regeringen, SGU, Energimyndigheten, Naturvårdsverket	Regeringsuppdrag	Avfall	Ett regeringsuppdrag bör ges till SGU, Energimyndigheten och Naturvårdsverket att ta fram en plattform för myndighetssamverkan och samverkan med företag i värdekedjan, med uppdrag att säkra en hållbar råvaruförsörjning för såväl ökad primärproduktion som ökad återanvändning och återvinning.
Regeringen, Naturvårdsverket, övriga berörda myndigheter	Regeringsuppdrag	Bioekonomi	Naturvårdsverket ges i uppdrag att tillsammans med berörda offentliga och privata aktörer: 1. Analysera hur en databas, en materialplattform eller annan modell för delning av data om restströmmar, för ökad cirkularitet inom bioekonomin kan initieras, uppföras och förvaltas. Analysen ska innehålla en bedömning av om någon enskild del av bioekonomin har större potential till ökad resurseffektivitet och höjt förädlingsvärde än andra, samt en bedömning av i vilken utsträckning nuvarande lagstiftning är ett hinder för delning av data och i förlängningen ökad cirkularitet av restströmmar. 2. Genomföra en tidsbegränsad, praktisk pilotstudie för etablering av en sådan databas, materialplattform eller annan modell för delning av data om restströmmar inom den del av bioekonomin som analysen visat har störst potential till ökad resurseffektivitet och höjt förädlingsvärde.
Regeringen, Kemikalieinspektionen	Regeringsuppdrag	Kemikalier	Se över och revidera nationella särslagstiftningar på kemikalieområdet för att harmonisera regelverket med EU-lagstiftningen och Reach i synnerhet.
Regeringen, Kemikalieinspektionen	Vägledning	Kemikalier	Fortsätt arbeta, i nära dialog med industrin och näringslivet, med vägledning och preciseringar kring hur en säker kemikaliehantering kan bygga på ökad riskbedömning i syfte att stärka resurseffektiviteten.
Regeringen	SOU eller DS	Ekonomiska styrmedel	Ta bort avdragsförbudet avseende "stadigvarande bostad" ur momslagen och utred momsundantaget för bostäder. Detta behövs för att kunna omvandla lokaler till bostäder.
Regeringen	SOU	Ekonomiska styrmedel	Se över skattelagstiftningen så att den blir så likvärdig för försäljning av tjänster och varor.
Regeringen	Proposition	Forskning, kompetensförsörjning och högre utbildning	Inför krav i högskolelagen på att utbildning vid universitet och högskolor ska dimensioneras och ha ett relevant innehåll – både efter studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Lagkravet är ett förtydligande, då formuleringen i det lärosättesgemensamma regleringsbrevet inte är tillräcklig.

Berör	Typ av åtgärd	Område	Förslag
Vår 2025			
Regeringen	SOU	Forskning, kompetensförsörjning och högre utbildning	Utred högskolans resurstilldelningssystem. Ett nytt resurstilldelningssystem ska dels resultera i att livslångt lärande blir ett eget verksamhetsområde för lärosätena med öronmärkt finansiering och ett anpassat regelverk, dels för att säkerställa ett utbud för fortbildning och vidareutbildning för yrkesverksamma. Detta bör resultera i en samverkansbonus i syfte att premiera universitet och högskolor som framgångsrikt samverkar med samhället, arbetslivet och näringslivet kring utbildning, och som därigenom åstadkommer en bättre matchning mellan utbud och efterfrågan av kompetens.
Regeringen	SOU	Innovativa och digitala cirkulära affärsmodeller	Utred behovet av tolkningar eller anpassningar av nuvarande regelverk för att möjliggöra framväxten av affärsmodeller baserade på funktionsförsäljning och sådana som förlänger produkters livslängd.
Regeringen, Naturvårdsverket, Energi-myndigheten, Tillväxtanalys	Regeringsuppdrag	Bioekonomi	Styrmedel för att främja biobaserade lösningar. Energimyndigheten, Naturvårdsverket och Tillväxtanalys bör ges ett uppdrag att analysera i vilken utsträckning befintliga styrmedel främjar cirkulära, biobaserade lösningar i tillräcklig utsträckning för att nå bioekonomistategins mål. Analysen bör särskilt beakta behov och potential för ökad användning av restströmmar från den blå ekonomin, som inte går till livsmedel, samt behov av styrmedel för biobaserade lösningar som stärker försörjningsförmågan inom livsmedelsproduktionen. Om analysen visar att det finns behov av ytterligare eller förändrade styrmedel bör sådana föreslås.
Höst 2025			
Regeringen, Skatteverket	Regleringsbrev	Ekonomiska styrmedel	Skatteverket ska ta fram förslag på hur olika skatteregler kan underlätta för cirkulära, hållbara transaktioner.
Regeringen	Regleringsbrev, instruktioner	Samordning av den cirkulära policy-utvecklingen	Se över berörda myndigheters instruktioner och/eller regeringsuppdrag med syfte att stärka myndighetssamverkan och fördjupa samverkan med industrin och näringslivet.
Regeringen	Proposition för genomförande av förslag i pågående utredning.	Tillstånd	Tillåt anmälningar av förändringar till myndigheter istället för tillstånd vid mindre ändringar.
Regeringen	Proposition för genomförande av förslag i pågående utredning.	Tillstånd, tillsyn	Flytta områden som prövas i tillståndsförfarandet till tillsynen i syfte att effektivisera tillståndprocessen.
Regeringen	Proposition för genomförande av förslag i pågående utredning.	Tillstånd	Harmonisera svensk lagstiftning med EUs, exempelvis IED, i syfte att effektivisera tillståndprocessen.

Källförteckning

Betänkandet av utredningen om verksamhetens kommunala avfall, 2021. *Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin*. SOU 2021: 24. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2021/04/sou-202124/>

Bioekonomiutredningen, 2023. *En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle*. SOU 2023: 84. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2023/12/sou-202384/>

Delegationen för cirkulär ekonomi.
<https://www.delegationcirkularekonomi.se/rapporter/>

Energimyndigheten, Naturvårdsverket och SGU, 2022. *Utveckla myndighetssamverkan för Sveriges delar av en hållbar europeisk värdekedja för batterier*.
<https://energimyndigheten.a-w2m.se/Home.mvc?ResourceId=211561>

Europeiska kommissionen, 2020. *A new Circular Economy Action Plan for a cleaner and more competitive Europe*. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF

Europeiska unionens gemensamma system för mervärdesskatt (moms), Direktiv 2006/112/EG, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex%3A32006L0112>

Kemikalieinspektionen, 2023. *Giftfritt från början*. <https://www.kemi.se/om-kemikalieinspektionen/vart-uppdrag/regeringsuppdrag/avslutade-regeringsuppdrag/giftfritt-fran-borjan>

Klimat- och näringslivsdepartementet, 2023. *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Naturvårdsverket*. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=24153>

Klimatpolitiska rådet, 2023. *Klimatpolitiska rådets rapport*. <https://www.klimatpolitiskaradet.se/wp-content/uploads/2023/03/klimatpolitiskaradetrapport2023.pdf>

Miljötillsynsutredningen, 2017. *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*. SOU 2017: 63. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2017/06/sou-201763/>

Nationell samordnare Agenda 2030, 2023. *Färdplan för omställning till hållbar ekonomisk utveckling*. <https://agenda2030samordnaren.se/wp-content/uploads/2023/05/fardplan-hallbar-ekonomi-del-2.pdf>

- Naturvårdsverket, 2020. *Vägledning om överlåtelse av tillsyn*. www.naturvardsverket.se/4ac572/globalassets/vagledning/miljobalken/tillsyn/vagledning-om-overlatelse-av-tillsyn.pdf
- Naturvårdsverket, 2021. *Avfall som resurs. Redovisning av ett regeringsuppdrag*. <https://www.naturvardsverket.se/om-oss/regeringsuppdrag/slutredovisade-regeringsuppdrag/avfall-som-resurs/>
- Naturvårdsverket, 2023. *Fördjupad utvärdering av Sveriges miljömål 2023*. <https://www.naturvardsverket.se/publikationer/7000/978-91-620-7088-5/>
- Regeringskansliet, 2020. *Cirkulär ekonomi – strategi för omställningen i Sverige*. <https://www.regeringen.se/rapporter/2023/01/strategi-for-cirkular-ekonomi/>
- Regeringskansliet, 2021. *Cirkulär ekonomi – handlingsplan för omställning av Sverige*. <https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2021/01/cirkular-ekonomi---handlingsplan-for-omstallning-av-sverige/>
- Regeringskansliet, 2023. *Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till netto-noll*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/skrivelse/2023/12/skr.-20232459>
- Riksrevisionen, 2018. *Bädda för bättre tillsyn – statens vägledning av kommunal tillsyn (RiR 2018:31)*. <https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2018/badda-for-battre-tillsyn---statens-vagledning-av-kommunal-tillsyn.html>
- Sitra, u.å. *Undervisning i cirkulär ekonomi till alla utbildningsstadiet*. <https://www.sitra.fi/sv/projekt/undervisning-cirkular-ekonomi-till-alla-utbildningsstadiet/#vad-handlar-det-om> [2024-01-30]
- Svenskt Näringsliv, 2018. *Modernisera hyresmomsen för verksamhetslokaler*. https://www.svensktnaringsliv.se/material/skrivelser/modernisera-hyresmomsen-for-verksamhetslokaler_1141120.html
- Svenskt Näringsliv, 2021a. *En miljöprovning för omställning och nya möjligheter*. https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/rapporter/46qjyf_rapport_en_miljoprovning_webbpdf_1178698.html/Rapport_En_miljoprovning_webb.pdf
- Svenskt Näringsliv, 2021b. *Kompetensförsörjning för klimatomställningen*. https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/utbildning/kompetensforsorjning-for-klimatomstallningen_1175404.html
- Svenskt Näringsliv, 2022. *Många möjliga momsreformer*. https://www.svensktnaringsliv.se/blogg/fokus-pa-skatte/manga-mojliga-momsreformer_1190547.html
- Svenskt Näringsliv, 2023a. *Momsadministration kostar företagen 14 miljarder kronor*. https://www.svensktnaringsliv.se/blogg/fokus-pa-skatte/momsadministration-kostar-foretagen-14-miljarder-kronor_1201435.html
- Svenskt Näringsliv, 2023b. *Upphandling*. https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/rapporter/vi2c1r_guide_upphandling_2023_webbpdf_1204284.html/Guide_Upphandling_2023_Webb.pdf

Tillväxtverket, 2023. *Företagens gröna omställning*. <https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/publikationer/publikationer2023/foretagensgronaomställning.6046.html>

UNFCCC, 2023. *Outcome of the first global stocktake*. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_L17_adv.pdf

Upphandlingsmyndigheten, u.å. *Upphandlingspliktiga inköp för 879 miljarder kronor*. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/annan-statistik/upphandlingspliktiga-inkop-for-879-miljarder-kronor/> [2024-01-30]

De förslag och slutsatser som framförs i denna rapport är Svenskt Näringslivs egna. Många personer har bidragit till arbetet med att ta fram underlag, förslag på styrmedel och att diskutera vägval, däribland stora delar av Svenskt Näringslivs egen expertorganisation, flertalet medlemsorganisationer samt en 20-tal externa experter på området, från näringslivet, akademin och det offentliga. Helheten har sammanställts av Marcus Wangel (Svenskt Näringsliv) med värdefull hjälp av Madeleine Svenberg (Svenskt Näringsliv) och Märta Martin-Åkesson (Nordic Public Affairs).

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm
Telefon 08-553 430 00

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma, 2024