

1. Expertgruppen föreslår

Expertgruppen arbetar med följande frågor, varav de två sista kommer utvecklas under 2022.

1. Att regeringen tillsätter en utredning om ekonomiska styrmedel för att differentiera mellan jungfruligt och återvunnet material samt att regeringen verkar för sänkt moms på återvunnen platsråvara på EU-nivå.
2. Att regeringen i sin styrning av berörda myndigheter betonar vikten av att följa upp cirkularitet och vid behov avsätter medel för detta. Cirkulärdeklarationer behöver utvecklas som praktiskt verktyg för detta.
3. Att regeringen tillsätter en utredning som ser över hinder för det offentliga att sälja övertaliga produkter för återbruk, bl.a. regelverken för distributörsansvar, producent- och produktansvar. Utvecklas 2022.
4. Att regeringen tillsätter en utredning för att öka möjligheten till återbruk på kommunernas återbruk/återvinningsstationer. Utvecklas 2022.

2. Sammanfattning

Expertgruppen har i sin tidigare slutrapport föreslagit återvinningscertifikat för plast och en plattform för att matcha offentliga upphandlare och leverantören för cirkulär upphandling. Dessa två förslag har redan lett till flertal aktiviteter, vilket ses som mycket lovande.

Det tredje förslaget, cirkulärdeklarationer, där information om en produkts cirkularitet, läggs till befintlig information i t.ex. EPD:er har ännu inte lett till aktivitet. Gruppen ser att marknadens aktörer behöver involveras i utvecklandet av cirkulärdeklarationer. Expertgruppen har noterat att flera andra expertgrupper föreslår likande lösningar om lättillgänglig information om en produkts cirkularitet, bl.a. om återvunnet och de olika beståndsdelarnas livslängd.

Expertgruppen undersöker hur det skulle vara möjligt att främja

användandet av återvunnet material framför jungfruligt. Ett stort hinder som lyfts i samtliga pilotfall är att jungfruligt material är så mycket billigare än återvunnet eller återbrukat. Inledningsvis undersökte expertgruppen ekonomiska styrmedel både för återbrukat och återvunnet material, men då en annan expertgrupp redan arbetar med återbrukat har gruppen valt att fokusera på återvunnen plast. Modeller och principer torde även kunna användas på annat material efter vissa anpassningar.

I pilotfallen har även följande frågeställningar från kommuner och regioner lyfts, som i och för sig är utanför själva upphandlingsområdet, men ändå berör upphandlingsfunktionen då det är de som oftast står med övertaliga produkter och utmaningarna att avyttra dessa för återbruk. Det involverar även upphandling såtillvida att det vid upphandling behövs ställas krav på produkter inför framtida återbruk eller återvinning när den upphandlande myndigheten inte längre kan bruka produkten. Det råder i dag stor osäkerhet hur regioner kan avyttra medicinteknisk utrustning, expertgruppen har till viss del konstaterat att det behövs kunskapshöjande åtgärder, men kommer undersöka vidare om det även finns regleringar som hindrar avyttring, bl.a. distributörs-, producent- och produktansvar samt regleringen om konkurrenssnedvridande offentlig säljverksamhet och kommunallagen.

Begränsningar att återbruka produkter eller material som lämnats på kommunens anläggning för återbruk/återvinning lyfts ofta som problematiskt av pilotfallen. Expertgruppen tror att det delvis handlar om en kunskapshöjande åtgärd om vad som gäller enligt gällande regelverk. Detta område är en bit utanför upphandling, men då ingen annan expertgrupp ännu tagit sig an frågan avser expertgruppen att under 2022 undersöka om även en översyn och vissa justeringar i regelverket behövs för att främja återbruk och återvinning på dessa anläggningar.

3. Bakgrund

Expertgruppen har i uppdrag att identifiera förslag till åtgärder som kan främja cirkulär upphandling. Expertgruppen fungerar även som referensgrupp till RE:Source projektet cirkulär upphandling i praktiken och följer 11 pilotfall.

Krav på cirkularitet i samband med upphandling har visat sig betydligt

mer komplicerat jämfört med kravställandet som idag normalt förekommer i offentlig upphandling. Detta beror till stor del på den ökade mångfald av nya typer av upphandlingskriterier som måste tillkomma då utgångspunkten inte bara är den produkt som ska upphandlas utan dessutom beaktande av alla ingående materialslag och deras olika förutsättningar att kunna cirkuleras och återanvändas. Även många andra aspekter måste beaktas såsom exempelvis klimatpåverkan av att hyra/leasa istället för att själv inköpa varor och tjänster. Till detta kommer också frågor som berör produkters livslängd och produktgarantier samt regelhinder relaterat till befintlig produktrelaterad lagstiftning och avyttring vid försäljning av begagnade produkter.

4. Förslag

4.1 Ekonomiska styrmedel för att differentiera mellan jungfruligt och återbrukat/återvunnet material

Expertgruppen för cirkulär upphandling har valt att undersöka frågeställningarna:

- Vad finns det för erfarenheter av styrmedel såsom avgifter och/eller skatter som differentierar mellan jungfruliga och återbrukade/återvunna material?
- Hur skulle ett sådant system kunna utformas för att främja återbruk och återvinning?

Expertgruppen för återanvändning undersöker moms på återbrukade produkter och hur ett sånt förslag bör utformas så att det gynnar efterfrågan på just återbrukade produkter. Expertgruppen för cirkulär upphandling har därför valt att fokusera på frågan om moms och skatt som verktyg för att möjliggöra en ökad användning av återvunnet material, med huvudfokus på plast.

Som ett led i att nå Sveriges långsiktiga klimatmål till år 2045, måste den fossila plasten bytas ut mot material med lägre klimatpåverkan, såsom exempelvis återvunnen och biobaserad råvara.

I dagsläget går alltför mycket fossil plast till energiåtervinning genom förbränning i Sverige. Förbränningen av plasten orsakar stora växthusgasutsläpp. En orsak till detta problem är att det fossila innehållet i plasten - och de negativa climateffekter som detta orsakar - inte är

prissatt. Detta bör betraktas som ett marknadsmisslyckande som skulle behöva korrigeras på ett sätt som bidrar till att minska användningen av fossil plastråvara.

Eftersom upphandling av återvunnen plast är en viktig utsläppsminskande åtgärd finns det behov av att hitta styrmedel som kan göra det billigare att upphandla plast cirkulärt. Prisfrågan är ofta avgörande för att upphandlare väljer bort återvunnen plast som alternativ och prisfrågan är därför en viktig upphandlingsfråga.

4.1.1 Sänkt moms på återvunnen plastråvara

Konkret bör ekonomiska styrmedel införas för att sätta ett mer rättvisande pris på konsumtion (d.v.s. internalisera den externa miljö- och hälsoeffekten) och föra samhället mot en mer cirkulär ekonomi, med högre effektivitet och lägre resursförbrukning. Det finns inget enkelt sätt, men flera alternativ har diskuterats. Till exempel kan mervärdesskatten (momsen) sänkas för återvunnen plastråvara. Att sänka momsen på återvunnen plastråvara skulle vara ett marknadsdrivande incitament som skulle kunna jämna ut prisskillnaden mellan jungfrulig och återvunnen plastråvara. Eftersom principerna i EU:s momsdirektiv hindrar möjligheten att sänka momsen för produkter av återvunnen plast nationellt är det inte möjligt att sänka momsen på återvunnen plast i Sverige. Detta betyder att det här är en förändring som Sverige behöver verka för att driva igenom på EU-nivå. Det finns ett växande intresse i övriga Europa för att avgiftsbelägga plast.

Expertgruppen för cirkulär upphandling föreslår därför att regeringen tar initiativ och verkar för att driva igenom sänkt moms på återvunnen plastråvara på EU-nivå.

4.1.2 Skatt på fossil plastråvara

Om Sverige vill skapa ekonomiska incitament för att öka upphandlingen av återvunnen plast nationellt bedömer expertgruppen att det kan vara lämpligt att titta på en utformning av en punktskatt, eftersom momsändringar enklast kan genomföras på EU-nivå. I en tidigare analys av IVL¹ har införande av skatt på plastråvara (pellets) och skatt på plastprodukter analyserats. Slutsatsen i den analysen var att en skatt på

¹ Bjerkesjö, P. o.a., 2020. Styrmedel för minskad klimatpåverkan: IVL Svenska Miljöinstitutet

jungfrulig plastråvara skulle vara enklare att införa.

En skatt på plastråvara kan definieras som punktskatt på "plastråvaruprodukter", dvs plastgranulat (polymerer). Då priselasticiteten för de olika plastråvaruprodukterna inte är känd, kan principen för koldioxidskatt på bränsle förordas. Detta för att inte ha stora skillnader i skattesats för skatter med samma mål.

Skatten skulle dels tas ut på tillverkning av polymerer i Sverige, dels på import (för vidareförädling) av motsvarande plastråvaruprodukter. Skatteskyldiga är därmed de aktörer som tillverkar polymerer i Sverige och de som importerar motsvarande produkter. Export av inhemskt tillverkat granulat (polymerer) skulle undantas beskattning för att inte snedvrída internationell konkurrenskraft för svenska företag. För att få en tydlig styreffekt som genom prissignalen inte enbart dämpar efterfrågan på plastråvara, utformas skatten så att återvunnen och biobaserad råvara inte beskattas.

Detta är en stor utmaning med dagens teknik och problematik med spårbarhet. Det går inte att tekniskt särskilja jungfrulig fossil råvara från återvunnen råvara. Ett införande av skatten kan därför göras för återvunnen råvara först när tillförlitliga internationella standarder med system för spårbarhet och kvalitetskontroll finns på plats. Detta är ett arbete som bedrivs på EU-nivå och det är något som Sverige skulle kunna driva på mer aktivt.

I råvaruledet borde det, enligt IVL:s analys², vara enklare än i senare produktionsled att utforma en säker spårbarhet för de olika källorna. Många större företag och vissa branscher har redan idag avancerade system för spårbarhet och kvalitetskontroll och i business-to-business-relationer finns det inga tveksamheter. En svårighet är att upphandlare och leverantörer har en mer begränsad dialog. Tillförlitliga certifieringar baserade på internationella standarder skulle därmed möjliggöra en ökad upphandling. Dessa standarder skulle sannolikt även kunna vara juridiskt acceptabla som grund för nedsättning av skatt för återvunnen råvara.

En skatt skulle ge mycket starka incitament för både företag och upphandlare att ställa om från jungfrulig fossil råvara till återvunnen råvara. Skatt med differentiering för återvunnen råvara kan införas och få effekt först när tillförlitliga system för certifieringar implementerats.

² Bjerkesjö, P. o.a., 2020. Styrmedel för minskad klimatpåverkan: IVL Svenska Miljöinstitutet.

Expertgruppen för cirkulär upphandling anser därför att svenska politiker, myndigheter, forskare och standardiseringsinstitut behöver verka för att tillförlitliga internationella standarder med spårbarhetssystem och kvalitetskontroll införs, i första hand på EU-nivå. Sveriges ambition i arbetet med att implementera tillförlitliga system och certifieringar på EU-nivå ska utgå från ambitionen om att så småningom kunna införa en nationell punktskatt på fossil jungfrulig plastråvara.

Expertgruppen för cirkulär upphandling anser att regeringen bör tillsätta en utredning om ekonomiska styrmedel för att differentiera mellan jungfruligt och återvunnet material. Denna utredning kan med fördel lägga särskilt fokus på att undersöka förutsättningarna för att införa en nationell punktskatt som premierar återvunnen plast framför jungfrulig.

4.2 Vidareutveckla cirkulärdeklarationer

Cirkulärdeklarationer bygger på principen att ta vara på de direktkontakter som sker mellan leverantörer och experter i samband med LCA-beräkningar och kontroll av uppgifterna i miljövarudeklarationer (EPD) för att inhämta uppgifter av särskild betydelse för cirkulär upphandling – uppgifter som annars är svåra och kostsamma att få fram på traditionellt sätt. Cirkulärdeklarationer ingår som en del i en EPD där alla uppgifter har genomgått en tredjepartsverifiering.

De speciella och mångfacetterade förutsättningar som gäller för cirkulär upphandling ställer särskilda krav på den information som upphandlare behöver för att kunna ställa relevanta och uppföljningsbara kriterier. Olika uppgifter om potentiella leverantörer och deras arbete med material och produkters cirkulära egenskaper kan behöva insamlas för att kunna tilldela upphandlingskontrakt till anbudsgivare som arbetar med en långsiktig hållbar resurssnål materialanvändning. Detta är angeläget eftersom många LCA-beräkningar visar på en onödig och stor miljöpåverkan då produkter inte återanvänds utan istället bidrar till stora mängder avfall. I samband med krav på att ta fram EPD:er ska detta ske utifrån gemensamma LCA-beräkningar beskrivna i s.k. produktspecifika regler, PCR. I samband med detta kan en begäran om kompletterande information med anknytning till cirkularitet ställas i en bilaga till PCR-dokumentet. På detta sätt kan upphandlare få de underlag om cirkularitet som behövs.

Cirkulärdeklarationer behöver utvecklas för att kunna bli ett så kostnadseffektivt och allsidigt upphandlingsverktyg som möjligt och

marknadens aktörer måste engageras i detta. En vidareutveckling av cirkulärdeklarationer bör ske genom att utarbeta generella bilagor till PCR:er med generella material- och produktspecifika frågeställningar där möjligheter finns till att tillföra egna specifika frågeställningar vid behov. Denna utveckling behöver ske i nära samarbete med branschföreträdare.

Av särskilt intresse under 2022 är att introducera och pröva cirkulärdeklarationer inom områden där behov av en fungerande marknad för återbruk och återvinning är prioriterad. Ett sådant område är byggsektorn där en lag om klimatdeklarationer för byggnader kommer att börja tillämpas inom kort men där aspekter kring cirkularitet till stor del saknas. Syftet med lagen är i första hand ett ökat lärande och utveckling inom området med förutsättningar för byggsektorn att anpassa sig för att kunna hantera en eventuellt ökad styrning av byggnaders klimatpåverkan. Lagen om klimatdeklarationer bygger också på ett koncept med PCR och EPD. Det är därför lämpligt att pröva cirkulärdeklarationer inom lagens ram och att detta kommer in tidigt i denna kunskapsuppbyggnad.

Andra områden där det kan vara angeläget att pröva cirkulärdeklarationer skulle kunna vara för möbler och plaster där man har kommit långt i att bygga upp kunskap om återvinning av material i upphandlings-sammanhang. Här skulle vara värdefullt att särskilt pröva cirkulärdeklarationer för att t.ex. kunna få verifierade uppgifter om mängden återvunnet material i produkter, innehåll av kemikalier och om produkters livslängd.

Inom EU:s Circular Economy Action Plan pågår ett arbete med digitala "produktpass" med information om produkters innehåll av material och deras cirkulära egenskaper sett i ett livscykelperspektiv. En särskild utpekad målgrupp för tillämpning av produktpass är konsumenter men också myndigheter och företag som har behov av sammanfattande uppgifter om material och produkters cirkularitet. Även om upphandling inte omnämns som ett primärt användningsområde finns goda möjligheter för cirkulärdeklarationer att kunna bidra till lättillgängliga LCA-baserade underlag i EU:s fortsatta arbete med produktpass.

4.3 Underlätta för det offentliga att sälja övertaliga produkter för återbruk

Det finns idag en stor osäkerhet från upphandlande myndigheter hur de får agera för att avyttra övertaliga produkter för återbruk t.ex. avseende producentansvar för medicintekniska produkter och hur det säkerställs att likabehandlingsprincipen följs. Detta förslag utvecklas under 2022.

4.4 Främja återbruk på kommunala stationer

Att tillsätta en utredning för att öka möjligheten till återbruk på kommunernas återbruk/återvinningsstationer. Många kommuner lyfter denna fråga som problematisk då det finns begränsningar i avtalsregleringen när inlämnade föremål kan återbrukas. Dels behövs vissa kunskapshöjande åtgärder, dels behövs undersökas om vissa justeringar i regelverket behövs för att främja återbruk och återvinning på dessa anläggningar. Detta förslag utvecklas under 2022.

5. Medlemmar i expertgruppen

Karin Peedu, SKR, ordförande.

Karin.peedu@skr.se

Anna Christiansson, Naturvårdsverket.

Anna.christiansson@naturvardsverket.se

Ellen Einebrant, Återvinningsindustrierna och Recycle Sweden

Ellen.einebrant@recycling.se

Weine Wiqvist, Avfall Sverige

Weine.wiqvist@avfallsverige.se

Joakim Thornéus, UHM

Jakim.thorneus@uhm.se

Jonna Bjuhr Männer, Västra Götalands regionen

jonna.bjuhr.manner@vgregion.se

Sven-Olof Ryding, IVL

Sven.olof.ryding@ivl.se