



Konkurrensen i Sverige 2018

Kapitel 4 Cirkulär ekonomi

RAPPORT 2018:1



KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

Utdrag

Det här dokumentet innehåller ett utdrag ur Konkurrensverkets rapport Konkurrensen i Sverige (rapportserie 2018:1).

Du kan läsa hela rapporten på vår webbplats

<http://www.konkurrensverket.se/publikationer/konkurrensen-i-sverige-2018/>

4 Cirkulär ekonomi

Idén om cirkulär ekonomi är ett av de senaste tillskotten i teoriutvecklingen om framtidens hållbara samhälle. Bakgrunden är att vi förutspås använda tre gånger så mycket råvaror år 2050 som 2000.⁸⁵ Resursutmaningen handlar inte i första hand om råvaror som "tar slut" utan om att resurser spills eller sprids ut i naturen, tappar sitt ekonomiska värde och bidrar till miljöförstörelsen.⁸⁶

Strävan mot en mer cirkulär ekonomi tar avstamp i en kritik av det ekonomiska systemet⁸⁷. Målet är relativt tydligt, men medlen mer diffusa. Det är inte svårt att förutspå problem med dagens resursförbrukning. Det är desto svårare att hitta lösningarna. I synnerhet som varje bidrag var för sig kan förefalla obetydligt.

Den cirkulära ekonomin kan beskrivas som ett paraply där en mängd åtgärder som var och en syftar till ökad resurseffektivitet och förbättrad hållbarhet sorteras in.⁸⁸ Gemensamt för många av dessa åtgärder är att dess effekter är svåra att identifiera och mäta på kort sikt.

Bilden varierar dock mellan olika branscher. I vissa branscher har man nått relativt långt i frågor om resursförbrukning och återvinning, medan framstegen återstår i andra branscher.

⁸⁵ van Buren, Nicole; Demmers, Marjolein; van der Heijden, Rob och Witlox, Frank (2016) "Towards a circular economy: The role of Dutch logistics industries and Governments" i *Sustainability* (2016) vol. 8, s. 2

⁸⁶ SOU 2017:22 *Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi*, s. 69.

⁸⁷ Jmf Konjunkturinstitutet (2016) *Miljö, ekonomi och politik* s. 17f.

⁸⁸ Jmf Konjunkturinstitutet (2016) *Miljö, ekonomi och politik* s. 9.

I färdplanen för ett resurseffektivt Europa skriver EU-kommissionen att ökad resurseffektivitet gör det möjligt för ekonomin att skapa mer med mindre, leverera större värde med mindre insatser, använda resurserna på ett hållbart sätt och minimera deras miljöeffekter. I praktiken förutsätter detta att alla miljötillgångar som utnyttjas i EU förvaltas inom sin maximala hållbara avkastning. Restavfall behöver minskas till nära noll. En ny innovationsväg kommer också att krävas, anser EU-kommissionen.⁸⁹

Det visionära anslaget bör ses i ljuset av vår nuvarande resursförbrukning och den utmaning som ligger framför oss ifall de problem som denna ger upphov till inte möts.

4.1 Ekonomiska drivkrafter

Sedan Adam Smith identifierade de tre grundläggande produktionsfaktorerna jord, arbete och kapital har fokus legat på de två senare. Jord, däremot, har i regel uppfattats som en outtömlig resurs. Historiskt sett stämmer det med den praktiska erfarenheten.⁹⁰ Ett överutnyttjande av naturresurser blir sällan märkbart i ett kort perspektiv.⁹¹

Gemensamt för spelteorier på området är att de är av karaktären att om "alla" samarbetar kommer "allas" välfärd att öka. Men eftersom aktörerna inte alltid kan lita på att de andra verkligen kommer att samarbeta, kommer kanske inte detta samarbete till stånd. Detta eftersom företagens beslut på den fria marknaden i första hand

⁸⁹ Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska och sociala kommittén och regionkommittén (2011) *Färdplan för ett resurseffektivt Europa* (2011-09-20), s. 3.

⁹⁰ SOU 2017:22 *Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi*, s. 81f.

⁹¹ Jmf Lidgard, Hans Henrik och Samuelsson, Patrik (2016) *Konkurrens och miljö* Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2016:1, s. 14.

utgår från en beräkning om vinst- och nytto-maximering. Eventuella långsiktiga negativa effekter för miljön avspeglas i regel inte i marknadspriserna.⁹² Företag och andra som handlar rationellt utifrån sitt egenintresse riskerar därmed att "överlista varandra till suboptimala jämviktslägen"⁹³ när det gäller hållbarhetsfrågor. Man kan tala om en slags "allmänningens tragedi"⁹⁴.

Liknande tankegångar refereras i Konjunkturinstitutets rapport om miljö, ekonomi och politik. I rapporten framförs att en utgångspunkt för cirkulär ekonomi är att det aggregerade samhällsekonomiska utfall som kan observeras i termer av resursanvändning, miljöeffekter, klimatpåverkan etc. är summan av många decentraliserade beslut. En central uppgift för politiken är därmed att påverka incitamentsstrukturen så att samhällsekonomisk effektivitet främjas, menar Konjunkturinstitutet.⁹⁵

En traditionell form för att lösa sådana problem är att genom skatter och avgifter "internalisera" kostnaden för miljöeffekterna, det vill säga att företagen får betala för sin miljöförstöring. Ett exempel är systemet för producentansvar som kortfattat innebär att företagen bekostar avfallshanteringen av det de producerar och tillhandahåller. Det bakomliggande syftet med producentansvaret är att skapa incitament att utveckla resurseffektiva och miljövänliga produkter som är lätta att återvinna.

⁹² Jmf Lidgard, Hans Henrik och Samuelsson, Patrik a.a., s. 14.

⁹³ Rothstein, Bo (2009) "Reflektioner angående ekonomipriset till Elinor Ostrom" På webbsidan *Ekonomistas* 2009-10-19.

⁹⁴ Se Hardin, Garrett (1968) "The tragedy of the commons" för en utförligare diskussion om detta.

⁹⁵ Konjunkturinstitutet (2016) *Miljö, ekonomi och politik* s. 22.

När det gäller andrahandsmarknader eller varor som tillverkats med återvunnet material befinner sig konsumenterna i ett underläge på marknaden när de inte har tillförlitlig information om varors hållbarhet, kvalitet och reparerbarhet.⁹⁶ I sådana situationer råder informationsasymmetri, vilket är ett hinder för att den cirkulära ekonomin ska växa. I situationer där priset har avgörande betydelse för konsumentens köpbeslut riskerar sådan informationsasymmetri leda till att konsumentens köpvilja understiger försäljarens lägsta pris. Resultatet av detta är att sådana marknader inte fungerar effektivt. Olika betygssättnings- och ratingfunktioner kan bidra till att eliminera sådana informationsmisslyckanden.

4.2 Linjär och cirkulär ekonomi

Jämförelsevis låga råvarupriser har bidragit till att frågor om vissa resursers ändlighet har fått ökad uppmärksamhet. De största effektivitetsvinsterna har historiskt sett gjorts genom att förädla mer naturresurser, speciellt energiråvaror. Återanvändning och återvinning har inte varit kommersiellt gångbart eftersom priset på nybrutna råvaror har varit lågt.⁹⁷

Ett av målen inom cirkulär ekonomi är att användningen av återvunna råvaror blir mer kostnadseffektivt än att bryta nya råvaror.⁹⁸

I figur 7 nedan modelleras linjär ekonomi, "återvinningsekonomi" och cirkulär ekonomi. Eftersom fullständig cirkulär ekonomi förefaller vara ett ouppnåeligt mål bör figuren rimligtvis uppfattas som

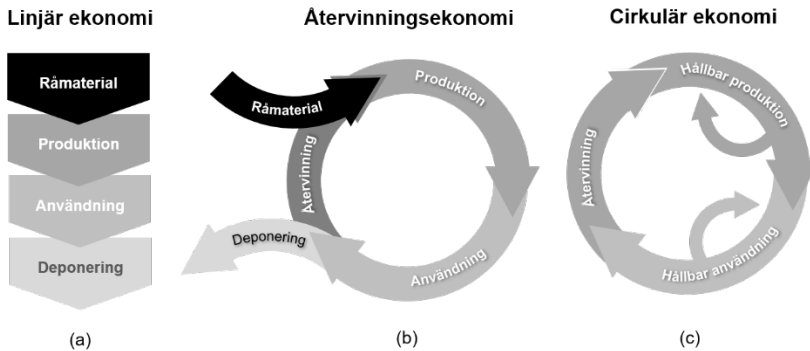
⁹⁶ Jmf SOU 2017:22 *Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi*, s. 178.

⁹⁷ Dolinsky, Martin och Maier, Stephan (2015) *Market-based approach in shift from linear economy towards circular economy supported by game theory analysis* s. 3.

⁹⁸ Jmf van Buren, Nicole; Demmers, Marjolein; van der Heijden, Rob och Witlox, Frank a.a., s. 1f.

en gradskala där en placering längre till höger på skalan är mer gynnsam ur ett hållbarhetsperspektiv.

Figur 7 Linjär och cirkulär ekonomi



Skillnader mellan linjär ekonomi, återvinningsekonomi och cirkulär ekonomi
(a) linjär ekonomi, (b) återvinningsekonomi, (c) cirkulär ekonomi

Figur efter van Buren, Nicole; Demmers, Marjolein; van der Heijden, Rob och Witlox, Frank (2016) a.a.

Skillnaden mellan återvinningsekonomi och cirkulär ekonomi är att en återvinningsekonomi har ett inflöde av råvaror och utflöde av avfall. I idealmodellen av den cirkulära ekonomin återvinns allt material. Vidare är energiförbrukningen i den linjära ekonomin och återvinningsekonomien beroende av knappa resurser såsom olja och gas. I den cirkulära ekonomin är användningen av förnyelsebar energi en viktig beståndsdel.⁹⁹ Att olika verksamheter integreras med varandra för att dra nytta av varandras restprodukter och restenergi är också viktiga beståndsdelar i en cirkulär ekonomi. Såsom beskrivs i kapitel 27 om elmarknaden har tillväxten av förnyelsebar energi inneburit både förbättringar och utmaningar på elmarknaden.

⁹⁹ van Buren, Nicole; Demmers, Marjolein; van der Heijden, Rob och Witlox, Frank a.a., s. 3.

4.2.1 Kännetecken i den cirkulära ekonomin

Inom cirkulär ekonomi talar man om att använda hela produktens livslängd, vilket teoretiskt sett minskar råvaruanvändningen och efterfrågan på energi. Enligt dessa tankegångar är ekonomisk utveckling inte längre avhängig produktionen av nya varor utan av hur länge produkterna används.¹⁰⁰

I den cirkulära ekonomin används vissa begrepp vars motsvarighet i den nuvarande linjära ekonomin kan belysa skillnaden i synsätt.¹⁰¹

Linjär ekonomi	Cirkulär ekonomi
Konsument	Användare
Värdekedja	Värdecykel
Äga	Använda
Produkt	Funktion
Avfall	Resurs

En vanlig åsikt i litteraturen är att de potentiellt svåra utmaningar som en framtida resursbrist innebär kräver en genomgripande ekonomisk omställning. Denna omställning drivs inte i första hand av efterfrågan vilket enligt EU-kommissionen aktualiserar behovet av en politisk ram som gör att innovation och resurseffektivitet belönas, ger ekonomiska möjligheter, ökad återanvändning och återvinning, nya material och resursbesparingar.¹⁰²

¹⁰⁰ Ritzén, Sofia och Ölundh Sandström, Gunilla (2017) "Barriers to the circular economy: integration of perspectives and domains" i *Procedia CIRP* vol 64, s. 7.

¹⁰¹ SOU 2017:22 *Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi*, s. 79.

¹⁰² Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska och sociala kommittén och regionkommittén (2011) *Färdplan för ett resurseffektivt Europa* (2011-09-20), s. 2.

4.3 Resurseffektivitet i cirkulär ekonomi

Ekonomi är hushållning med knappa resurser. Ekonomiska modeller och de underliggande hållbarhetsfrågorna i cirkulär ekonomi möts således i begreppet *resurseffektivitet*.

Att förstå begreppet resurseffektivitet ur ett cirkulär ekonomiperspektiv är nyckeln för att förstå utmaningarna i hållbarhetsarbetet och upptäcka nya förbättringsmöjligheter, samtidigt som man lättare kan identifiera dess begränsningar.¹⁰³

På senare tid har en produkts livscykelkostnader fått större uppmärksamhet. Med livscykelkostnader avses alla de kostnader som förknippas med en produkt under hela dess "livslängd". Genom att inkludera alla kostnader som exempelvis de kostnader för miljöeffekter som kan uppstå under en produkts nyttjandetid, från inköp till avveckling eller avfall erhålls en bättre uppfattning om det "korrekta" priset för produkten.

Att minska resursanvändningen är centralt för ökad resurseffektivitet. EU-kommissionen har framhållit att olika verksamheter kan integreras med varandra för att dra nytta av varandras restprodukter och restenergi. Nya företagsmodeller, med leasade eller delade produkter snarare än köpta, kan tillgodose konsumenternas behov och efterfrågan men med mindre resursanvändning under livscykeln.¹⁰⁴

När det gäller återvinning av råvaror är det ur ett cirkulärt perspektiv nödvändigt att priset på dessa är lågt i förhållande till nya

¹⁰³ Jmf Reuter, Markus A (2016) "Digitalizing the circular economy" i *Metallurgical and materials transactions B* vol. 47B, s. 3197.

¹⁰⁴ Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska och sociala kommittén och regionkommittén (2011) *Färdplan för ett resurseffektivt Europa* (2011-09-20), s. 5.

råvaror. Väl utbyggda och effektiva processer för återvinning kan bidra till detta.

4.4 Cirkulär ekonomi och tillämpning av konkurrensrätt

Ämnesfälten hållbarhet och konkurrensrätt har gemensamt att de skär igenom många olika sektorer och politikområden.

Miljöskäl kan motivera undantag enligt artikel 101(3) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) vid effektivitetsvinster som konsumenterna får del av eller om det föreligger godtagbara skäl enligt artikel 102 FEUF.

Undantagsbestämmelsen enligt artikel 101(3) FEUF är i praktiken tillämplig på alla typer av avtal och innehåller fyra kumulativa kriterier, som samtliga måste vara uppfyllda. Kriterierna syftar till att fastställa avtalets positiva effekter som kan främja konsumentvälfärden och en effektivare resursfördelning och ställa dessa fördelar mot de begränsningar av konkurrensen som avtalet medför.

För att ett avtal ska kunna vara undantaget från konkurrensreglerna måste det förenklat medföra (a) effektivitetsvinster, (b) att konsumenterna får del av dessa vinster, (c) att konkurrensbegränsningarna är nödvändiga, och (d) att konkurrensen inte sätts ur spel.

Proportionalitetsbedömningar kan vara svåra att göra i praktiken då effekterna av miljöinsatsen i det närmaste är omöjliga att kvantifiera, åtminstone på kort sikt. Artikel 101 FEUF ger svagt stöd för att ta hänsyn till icke-ekonomiska perspektiv i den konkurrensrättsliga bedömningen.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Lidgard, Hans Henrik och Samuelsson, Patrik a.a., s. 40.

En form av miljöavtal som nästan alltid omfattas av konkurrensreglerna gäller avtal som snarast är en täckmantel för en dold kartell i syfte att fastställa priser, begränsa produktionen eller dela upp marknader. Hit hör även samarbeten, som har som syfte att utestänga faktiska eller potentiella konkurrenter.

Exempel på konkurrensärende med proportionalitetsbedömning

CECED-ärendet¹⁰⁶ gällde ett frivilligt miljöavtal, som anmälts till kommissionen för icke-ingripandebesked. Den belgiska organisationen Conseil Européen de la Construction d'Appareils Domestiques (CECED) omfattar tillverkare av hushållsapparater och nationella branschorganisationer. Den sammanlagda marknadsandelen uppskattades till mer än 95 procent.¹⁰⁷

Parterna hade frivilligt begränsat utbudet av tvättmaskiner, som inte ansågs uppfylla överenskomna kriterier om energieffektivitet. EU-kommissionen ansåg att företagen hade en skyldighet att göra sitt bästa för att iaktta en lägsta effektivitetsstandard. Avtalet innehöll inte någon specifik kvotfördelning eller precisering av hur mycket de enskilda företagen skulle bidra till det gemensamma målet. Syftet kunde därmed inte anses vara att begränsa konkurrensen, ansåg kommissionen. Beträffande begränsningarna av tillverkning och import fann kommissionen att tillgängligheten av tvättmaskiner skulle minska och konsumenternas valfrihet reduceras. Priserna på kvarvarande maskiner riskerade att öka, vilket innebar en begränsning av konkurrensen. Även framtida priskonkurrens kunde påverkas negativt genom kraven att investera i nya

¹⁰⁶ Kommissionens beslut 2000/475/EC [2000], CECEDE, OJ L187/47.

¹⁰⁷ Lidgard, Hans Henrik och Samuelsson, Patrik a.a., s. 50.

produkter. Däremot ansåg kommissionen att det konsumentupplysande informationsutbytet inte var problematiskt.¹⁰⁸

Kommissionen bedömde att avtalet ledde till såväl kollektiva som individuella miljöfördelar. Även utan individuella ekonomiska fördelar hade miljöfördelar uppkommit för kollektivet. Genom att ur miljösynpunkt sämre tvättmaskiner togs bort från marknaden minskades energi- och vattenförbrukningen. Eventuell prisökning på kvarvarande maskiner ansågs därmed kompenseras. I ett längre perspektiv skulle det leda till sjufaldiga besparingar för konsumenterna. Även utan dessa individuella konsumentfördelar var fördelarna för det kollektiva samhället tillräckliga för att motivera ett undantag.¹⁰⁹

Konkurrensverket har framhållit att frivilliga avtal för att åstadkomma förbättringar på olika områden, inklusive miljöområdet är sämre än generell lagstiftning. Frivilliga avtal utgår i regel från den aktuella marknadssituationen, utan hänsyn till eventuella tillkommande företag. Risken är att sådana överenskommelser kan innebära inträdeshinder och därmed minska förutsättningarna för konkurrens. Vunna erfarenheter i bensin- och asfaltkarteller, där miljö-samarbete övergick till konkurrenshämmande samarbete talar också emot frivilliga överenskommelser.¹¹⁰

Generellt sett anses en miljöåtgärd, som leder till kvalitativa förbättringar, vara till fördel för konsumenterna. Nya och förbättrade produkter är en viktig källa till ökad välfärd. Om fördelarna överstiger nackdelarna och priset inte justeras anses konsumenterna ha fått del

¹⁰⁸ Lidgard, Hans Henrik och Samuelsson, Patrik a.a., s. 50f.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ OECD (2006) *Environmental legislation and competition* DAF/COMP (2006)30 OECD: Paris, s. 144 och 147.

av vinsten. Riskerar däremot priserna att öka till följd av miljösamarbetet sker en analys av i vilken grad konsumenterna kompenseras för konkurrensbegränsningarnas negativa effekter. Ju större effekt begränsningarna får desto mer måste de miljömässiga vinsterna som tillfaller konsumenterna styrkas. Problemen blir särskilt stora när kostnaderna uppstår i närtid medan de miljömässigt positiva effekterna först kommer i ett betydligt senare skede.¹¹¹

4.5 Återvinning och avfall

Traditionellt sett har avfall uppfattats som en negativ externalitet av konsumtion (och därmed också av produktion).¹¹² Hantering av avfall är därför en verksamhet som omgärdas av regleringar som motiveras av såväl miljö- som hälsoaspekter. Att omvandla avfall till en resurs är viktigt för att uppnå ökad resurseffektivitet och ett slutet kretslopp i en cirkulär ekonomi. I en cirkulär ekonomi behandlas därför inte avfall som ett problem utan som insatsvara.

Det system i vilket avfall omvandlas till resurs kan liknas vid en värdekedja (figur 8) där varje del i förhållande till övriga delar är lika viktig. Alla delar i denna avfallskedja måste fungera för att hela systemet ska fungera. Insamling, sortering och behandling är avfallskedjans huvudsakliga moment.

Avfall kategoriseras som antingen verksamhets- eller hushållsavfall vilket också är *utgångspunkten* för avfallskedjan. Under vissa förutsättningar kan verksamhetsavfall kategoriseras som hushållsavfall.¹¹³ Beroende på om avfallet kategoriseras som hushålls- eller

¹¹¹ Lidgard, Hans Henrik och Samuelsson, Patrik a.a., s. 51.

¹¹² Konkurrensverket (2016) *Competition in the waste management sector – preparing for a circular economy*, s. 101.

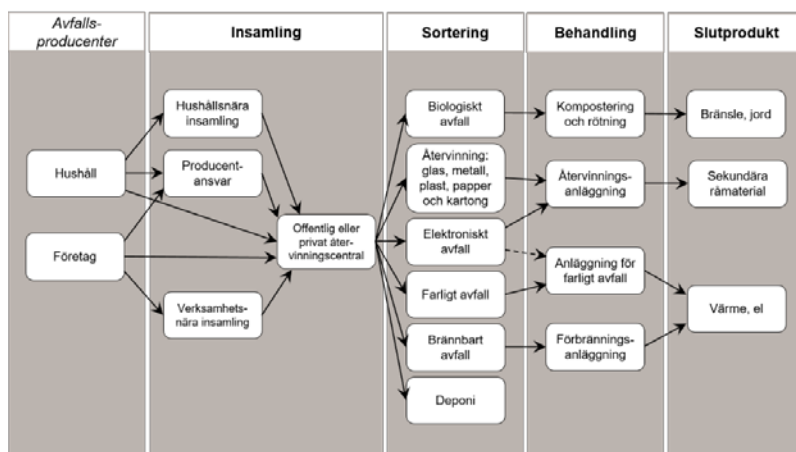
¹¹³ Med hushållsavfall avses [...] avfall som kommer från hushåll samt *därmed jämförligt avfall från annan verksamhet*, 15 kap. 3 § miljöbalk (1998:808).

verksamhetsavfall är olika regler tillämpliga för dess fortsatta hantering. *Det andra steget* i avfallskedjan är insamling av avfall. Insamling av hushållsavfall är ett kommunalt ansvar. Det sker i huvudsak genom kommunalt organiserad hushållsnära insamling. Omfattas däremot hushållsavfallet av så kallat producentansvar samlas det normalt in vid återvinningsstationer (mer om detta längre fram i detta kapitel). Insamling av verksamhetsavfall är däremot inte ett kommunalt ansvar, det är snarare de enskilda företagens ansvar att säkerställa att deras avfall tas om hand ordentligt.

Det tredje steget i avfallskedjan är sortering av avfallet. När sorteringsprocessen är färdig, förpackas och transporteras avfallet till en behandlingsanläggning (eller deponeras). Behandlingen av avfallet är *det fjärde steget* i avfallskedjan. Det finns i huvudsak fyra typer av behandlingsanläggningar för avfall: kompostering, materialåtervinning, förbränning (dvs. energiåtervinning) och farligt avfall. I *det femte steget* i avfallskedjan sker leverans av olika slutprodukter.

Värdekedjan för avfall i Sverige illustreras i figur 8.

Figur 8 Värdekedjan för avfall



De nordiska konkurrensmyndigheterna publicerade 2016 en gemensam rapport som ur olika perspektiv belyste behovet av nya organisatoriska lösningar och tekniska innovationer på marknaden för avfallshantering för att möjliggöra en cirkulär ekonomi.¹¹⁴ I rapporten rekommenderas vissa åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för utveckling av resurseffektiva och miljömässigt bra kretslopp. Bland annat framhålls innovation genom konkurrens som nyckeln för att frigöra avfallsresursernas potential.

När det inte går att förebygga eller materialåtervinna avfall, är det i de flesta fall bättre, både ekonomiskt och miljömässigt, att återvinna energiinnehållet än att deponera avfallet. Energiåtervinning av avfall kan därför fylla en funktion och skapa synergier med energi- och klimatpolitiken i övrigt.

Avfallshanteringen i EU:s medlemsstater skiljer sig åt. I vissa medlemsstater deponeras mer än 90 procent av hushållsavfallet medan en handfull andra länder, inklusive Sverige, deponerar mindre än 3 procent. År 2014 genererades 438 kilo hushållsavfall per person i Sverige, strax under genomsnittet på 470 kilo per person för alla EU-27 länder. Av detta gick endast 3 kilo per person och år till deponi medan motsvarande siffra för EU-genomsnittet var drygt 130 kilo. Sedan år 2000 har andelen deponerat avfall av total mängd hushållsavfall minskat i Sverige från 23 procent till mindre än 1 procent.¹¹⁵

Faktum är att Sverige i dag är nettoimportör av hushållsavfall. Avfallet importeras framför allt från Norge och används till

¹¹⁴ Konkurrensverket (2016) *Competition in the waste management sector – preparing for a circular economy*.

¹¹⁵ Konjunkturinstitutet (2016) *Miljö, ekonomi och politik* s. 15.

energiåtervinning. De stora svenska investeringarna i värmekraftverk är en av förklaringarna till detta.¹¹⁶

I takt med att hanteringen av avfall utvecklas och nya tekniska möjligheter tas till vara kan fler resurser återvinnas. Förbättrad infrastruktur för återvinning kan bidra till att öka tillverkarens efterfrågan på återvunna resurser.¹¹⁷ I EU:s handlingsplan för den cirkulära ekonomin framhålls att för vissa råvaror (till exempel papper och metall) är efterfrågan redan hög, medan efterfrågan på annat återvunnet material fortfarande är låg.¹¹⁸

På marknaderna för återvunnet material kan det finnas informationsmisslyckanden kopplade till materialets användbarhet. Ett av hindren för företag som vill använda returråvaror som insatsvara i produktionen är att kvaliteten är osäker. Tidigare studier visar att problem med informationsmisslyckanden på användarsidan har varit vanliga för bland annat plast- samt bygg- och rivningsavfall.¹¹⁹

I många branscher står man inför särskilda utmaningar när det gäller den cirkulära ekonomin, på grund av produkternas eller värdekedjornas särdrag och miljöavtryck.¹²⁰ Dessa problem kan dock förväntas minska i takt med den tekniska utvecklingen.

¹¹⁶ Konkurrensverket (2016) *Competition in the waste management sector – preparing for a circular economy* s. 90.

¹¹⁷ Konkurrensverket (2016) *Competition in Waste Management Sector – preparing for a circular economy*.

¹¹⁸ Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén (2015) *Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin* (2015-12-02), s. 13.

¹¹⁹ Konjunkturinstitutet (2016) *Miljö, ekonomi och politik* s. 29.

¹²⁰ Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén (2015) *Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin* (2015-12-02), s. 14.

EU-kommissionen har framhållit att om EU-omfattande standarder utarbetas kommer förtroendet för returråvaror och återvunna material att öka.¹²¹ Det skulle i så fall kunna mildra den negativa effekten av eventuella informationsmisslyckanden på området.

Ett väl etablerat sätt att förbättra graden av återvinning är införandet av producentansvar. Det bakomliggande syftet med producentansvaret är att skapa incitament att utveckla resurseffektiva och miljövänliga produkter som är lätta att återvinna. Ansvaret för insamling och återvinning läggs på de producenter som tillverkar och tillhandahåller produkter som faller under ett producentansvar. I Sverige finns det lagstiftat producentansvar för åtta produktgrupper¹²².

Ofta väljer producenterna att uppdra åt en så kallad producentansvarsorganisation att genomföra insamlingen och se till att avfallet återvinns. Hur det organiseras ser olika ut. Flera sådana samarbeten och organisationer har blivit föremål för utredning gällande misstänkta konkurrenslagsöverträdelser.¹²³ Kommissionens DSD-ärende är ett exempel på ett påstått missbruk av dominerande ställning.

EU-kommissionens DSD-ärende

Duales System Deutschland AG (DSD) utvecklades som det vid tidpunkten enda systemet som erbjöd en heltäckande återvinningslösning. Producentföretag, som valde att ingå i systemet, tecknade

¹²¹ Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén (2015) *Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin* (2015-12-02), s. 12.

¹²² Batterier, bilar, däck, elektriska och elektroniska produkter, förpackningar, returpapper, läkemedel och radioaktiva produkter.

¹²³ Lidgard, Hans Henrik och Samuelsson, Patrik a.a., s. 45.

ett avtal med DSD om rätten att märka sina produktförpackningar med "der Grüne Punkt" och DSD organiserade insamling och återvinning av sådant material. DSD-systemet omfattade närmare 70 procent av marknaden.¹²⁴

År 2001 fann kommissionen att DSD hade missbrukat sin dominerande ställning på marknaden genom sina betalningsvillkor.¹²⁵ Ersättning utgick för alla märkta förpackningar oavsett om det var DSD eller annat företag som tog hand om förpackningsmaterialet, vilket kunde leda till dubbelbetalning. Betalningen omfattade tjänster som inte utnyttjades och innebar att konkurrerande system utestängdes. Kommissionen ålade DSD att sluta ta betalt även för märkning av förpackningar, som inte omfattades av DSD:s insamlings- och återvinningssystem.¹²⁶

Beslutet överklagades av DSD men deras talan ogillades av såväl Förstainstansrätten¹²⁷ som EU-domstolen¹²⁸.

Ibland är det offentliga aktörer som orsakar konkurrensproblem. Det kan exempelvis ske genom offentliga aktörers agerande eller regelverk som skapar inträdeshinder. Ett exempel på en sådan situation är när Reykjaviks kommun beslutade sig för att träda in på marknaden för insamling av förpackningsavfall.

¹²⁴ Lidgard, Hans Henrik och Samuelsson, Patrik a.a., s. 74.

¹²⁵ EU-kommissionens beslut 1/463/EC [2001], DSD, OJ L166/1.

¹²⁶ Lidgard, Hans Henrik och Samuelsson, Patrik a.a., s. 74.

¹²⁷ Mål T-151/01 Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland GmbH mot kommissionen [2007] ECR I-1607.

¹²⁸ Mål C-385/07 P Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland GmbH mot kommissionen [2009] ECR I-6155.

Återvinning i Reykjavik

Under 2005 började två privata företag marknadsföra och sälja kärl med tillhörande hämtningstjänst som gjorde det möjligt för hushållen att lämna förpackningsavfall till återvinning i direkt eller nära anslutning till hushållet. Företagens insamling kompletterade den ordinarie insamlingen vid särskilda återvinningsstationer.

År 2007 trädde Reykjaviks kommun in på marknaden med en egen lösning, en blå papperskorg för insamling av förpackningar gjorda av papper och kartong. I Reykjavik fanns därmed tre alternativ för inlämning av förpackningar: återvinningsstationer, de privata insamlingskärlen och de av kommunen ägda blå avfallskärlen. Det avfall som samlades in genom de blå avfallskärlen skickades utslutande till det kommunalt ägda avfallshanteringsföretaget SORPA.

Genom särskilda föreskrifter gjordes den kommunala insamlingen obligatorisk. Eftersom hushållen inte har något annat val än att köpa den tjänst som kommunen tillhandahåller gjordes gällande att marknaden som varit föremål för livlig konkurrens riskerade att förstöras efter kommunens inträde på marknaden. Det gjordes även gällande att det inte längre fanns utrymme för konkurrens avseende hanteringen av avfallet eftersom allt avfall som samlades in via kommunen skickades till SORPA.

Den isländska konkurrensmyndigheten kom efter utredning av ärendet fram till att det kommunala inträdet på marknaden varit skadligt för konkurrensen på marknaden. På grund av särskilda bestämmelser i den isländska avfallslagstiftningen var dock konkurrensmyndigheten förhindrad att ingripa i situationen.¹²⁹

¹²⁹ Isländska konkurrensmyndighetens beslut 11/2013.

Som en del av EU-kommissionens paket om den cirkulära ekonomin pågår ett arbete med att reformera flera av de direktiv som finns på området.¹³⁰ De ändringsförslag som EU-kommissionen har lagt fram innebär bland annat höjda mål för förberedelse av återanvändning och återvinning av kommunalt avfall och förpackningsavfall, minimikrav för producentansvar, skärpta krav på nationella avfallsplaner och program för förebyggande av avfall.

4.6 Återanvändning

Ökad medvetenhet i hållbarhetsfrågor bidrar till efterfrågan på återanvänt material. I diskussionen om olika politiska åtgärder för cirkulär ekonomi görs åtskillnad mellan de olika formerna av återanvändning, men vad som anses skilja återanvändning (eller återbruk) från reparationer, secondhand-handel respektive återvinning är dock inte alltid tydligt.

De största aktörerna när det gäller insamling av andrahandsprodukter är välgörenhetsorganisationer som Myrorna och Röda korset. Enligt uppgift omsätter dessa secondhand-verksamheter sammanlagt cirka 470 miljoner kronor.

På senare tid har återanvändning och återvinning av material tilldragit sig ökat intresse från kommersiella aktörer. Till exempel har klädkedjan H&M investerat i secondhand-företaget Sellpy och medieföretaget Schibsted har investerat i appen Shpock som är en digital marknadsplats för secondhand-varor.

¹³⁰ Se COM/2015/0595 final.

Offentliga aktörer skulle kunna stimulera ökad återanvändning genom att i större utsträckning än i dag köpa begagnade produkter i stället för nya.¹³¹

4.7 Reparationer

Ur ett cirkulärt perspektiv är reparationer mer effektivt än att använda nya råvaror, även om kostnaden för reparationen är högre än kostnaden för den nya produkten. Detta eftersom den äldre produktens livslängd förlängs, det vill säga, värdet på produkten behålls längre.

Vissa produkter repareras inte på grund av designen eller därför att det inte finns reservdelar. Framtida arbete om ekodesign (ibland används begreppet "cirkulär design") av produkter kan bidra till att produkter blir mer hållbara och lättare att reparera. EU-kommissionen har i sin handlingsplan för den cirkulära ekonomin framhållit att man framledes i ökad utsträckning kommer att beakta krav på tillgängliga reservdelar och information om reparation (till exempel genom reparationsmanualer på nätet).¹³²

Den 1 januari 2017 sänktes mervärdesskatten på reparationer av ett antal produkter¹³³ som syftar till att stimulera återanvändning och ökad resurseffektivitet. Ett så kallat REP-avdrag för reparationer och underhåll av vitvaror i hemmet infördes samtidigt.

¹³¹ SOU 2017:22 *Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi* s. 188.

¹³² Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén (2015) *Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin* (2015-12-02), s. 7.

¹³³ Nämligen cyklar, skor, lädervaror, kläder och hushållslinne.

4.8 Handel med begagnade varor

Frågan om handel med begagnade varor via digitala plattformar berörs i Konkurrensverkets rapport *Konkurrens och tillväxt på digitala marknader* (2017:2). Ungefär hälften av de tillfrågade personerna i utredningen hade köpt begagnade varor via internet under det senaste året.

E-handel med begagnade varor ökar vilket den svenska marknadsplatsen Blockets tillväxt är ett exempel på. Tradera är en annan marknadsplats för e-handel med begagnade varor. Försäljning av begagnade varor i andra kanaler såsom sociala medier kan komma att öka i takt med att sådana digitala plattformar breddar sina verksamhetsfält.

Såväl Blockets som Traderas höga antal besökare har medfört att marknadsplatserna blivit attraktiva även för företag, men majoriteten av de varor som säljs på dessa marknadsplatser säljs alljämt i transaktioner mellan privatpersoner.

I en undersökning från Internetstiftelsen uppges att mer än hälften av de som använder internet själva säljer begagnade varor via internet. Över 80 procent av den vuxna befolkningen använder Blocket på något sätt.¹³⁴

I en statlig utredning uppgavs att entreprenörer inom begagnatförsäljning anser att regler som styr handel med begagnade varor är omoderna och inte anpassade till dagens begagnatmarknad, som i stor utsträckning finns på internet.¹³⁵

¹³⁴ Svenska internetstiftelsen (2017) *Svenskarna och internet 2017* s. 91.

¹³⁵ SOU 2017:22 *Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi*, s. 185.

4.9 Miljöanpassad offentlig upphandling

Den offentliga upphandlingen utgör cirka 17 procent av Sveriges BNP¹³⁶. Såsom Charles Edquist har framhållit i en forskningsrapport är det väsentliga inte den exakta storleken på den offentliga upphandlingen, utan att det är en mycket stor del av ekonomin som upphandlas av det allmänna.¹³⁷ Den kan, menar EU-kommissionen, därför spela en avgörande roll i den cirkulära ekonomin.¹³⁸

Miljöanpassad offentlig upphandling (eller grön offentlig upphandling) är ett styrmedel som kan användas för att styra mot särskilda samhällsmål, till exempel en mer effektiv avfallshantering, minskade utsläpp, teknikspridning, ökad innovationsgrad och energieffektivitet.¹³⁹

Carl Dalhammar och Charlotte Leire har inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning undersökt långsiktiga effekter av miljöanpassad upphandling när det gäller sjukvårdsartiklar, IT och möbler.¹⁴⁰

Ett resultat är att forskningen inte kan ge ett entydigt svar på om miljökrav i upphandling normalt sett innebär merkostnader för upphandlande myndigheter eller om de ofta leder till någon typ av

¹³⁶ Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket (2017) *Statistik om offentlig upphandling 2017* UHM rapport 2017:5 och KKV rapport 2017:11.

¹³⁷ Edquist, Charles (2014) *Offentlig upphandling och innovation* Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2014:5, s. 5.

¹³⁸ Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén (2015) *Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin* (2015-12-02), s. 8.

¹³⁹ Konjunkturinstitutet (2016) *Miljö, ekonomi och politik* s. 104.

¹⁴⁰ Dalhammar, Carl och Leire, Charlotte (2017) *Långsiktiga effekter av miljöanpassad upphandling* Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2017:5.

mervärde för upphandlande myndighet och/eller samhället.¹⁴¹ Konjunkturinstitutet har framfört liknande synpunkter. Man menar att argumenten för den gröna offentliga upphandlingens roll i en cirkulär ekonomi inte har tydlig samhällsekonomisk förankring.¹⁴² I en tidigare forskningsrapport når Sofia Lundberg et al slutsatser i linje med detta¹⁴³. Det ligger dock i sakens natur att effekterna av miljöanpassad offentlig upphandling är svåra att förutse och mäta, inte minst eftersom sådana upphandlingar var för sig kan ha liten miljöeffekt.

Några dokumenterade exempel på långsiktiga effekter av grön upphandling finns dock menar Dalhammar och Leire, nämligen ökat utbud av antalet miljöanpassade produkter, att priserna på miljöanpassade produkter minskar över tid och att användningen av standarder som används i offentlig upphandling sprids till den privata marknaden.¹⁴⁴

Upphandling av miljöanpassade engångsprodukter i Region Skåne¹⁴⁵

Region Skåne genomförde år 2016 en innovationsupphandling av engångsförkläden genom förhandlat förfarande.

De nya förklädena tillverkas till stor del av sockerrör, stärkelse och kalk, och består till 91 procent av förnybart material.

¹⁴¹ Dalhammar, Carl och Leire, Charlotte a.a.

¹⁴² Konjunkturinstitutet (2016) *Miljö, ekonomi och politik* s. 105.

¹⁴³ Lundberg, Sofia; Marklund, Per-Olov och Brännlund, Runar (2009) *Miljöhänsyn i offentlig upphandling* Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2009:1.

¹⁴⁴ Dalhammar, Carl och Leire, Charlotte a.a.

¹⁴⁵ Upphandlingsmyndigheten *Innovation genom förhandlat förfarande*, och Capuder, Albert (2016) "Kommersiellt genombrott för Helsingborsföretaget Gaia" i *8till5* (2016-06-17).

För Region Skåne innebär introduktionen av klimatneutrala engångsförkläden en stor minskning av miljöpåverkan.

Materialet som används har dessutom stor potential att användas i andra produkter som helt eller delvis består av fossila plaster. Företaget har till exempel fått beställningar på bärkassar från livsmedelsbutiker.

Effekterna av miljöanpassad offentlig upphandling varierar, men om samma typ av krav ställs i flera upphandlingar, vilket ger incitament till framtagandet av nya produkter har det större påverkan på marknaden. Samtidigt visar studien att upphandlande myndigheter i flera fall anser att effekterna inte är så stora som de hoppats på när arbetet startades upp.¹⁴⁶

En viss harmonisering av kravställande och uppföljning hos upphandlande myndigheter skulle kunna minska kostnaderna för leverantörerna, och ge större effekt på marknaden. Ett exempel är upphandlingar av bostadsbyggande där standardkrav kan bidra till bättre anbuds konkurrens (kapitel 14). Total harmonisering är emellertid knappast önskvärt då det skulle minska beställarnas flexibilitet.¹⁴⁷

EU-kommissionen framhåller att offentlig upphandling kan spela en avgörande roll i en cirkulär ekonomi. Kommissionen menar

¹⁴⁶ Dalhammar, Carl och Leire, Charlotte a.a. När det gäller sjukvårdsartiklar och möbler har relativt stor påverkan identifierats, medan när det gäller IT är effekten av särskilda krav begränsade.

¹⁴⁷ Jmf Dalhammar, Carl och Leire, Charlotte a.a.

därför att ytterligare åtgärder för miljöanpassad offentlig upphandling är påkallade.¹⁴⁸

Regeringen har framhållit att användningen av miljökriterier i offentlig upphandling är ett strategiskt verktyg för att nå miljömål genom offentlig upphandling.¹⁴⁹ Konjunkturinstitutet menar att det kan finnas motiv att föra miljöpolitik via offentlig upphandling, även om grön offentlig upphandling i jämförelse med traditionella ekonomiska styrmedel såsom skatter och överlåtbara utsläppsrättigheter är ett mindre kostnadseffektivt miljöpolitiskt styrmedel. Om det av någon anledning är omöjligt att införa en skatt, eller höja en redan verksam skatt, kan upphandlingskrav vara ett alternativ, om upphandling bedöms ha potential att vara verksamt, menar Konjunkturinstitutet.¹⁵⁰

Även Konkurrensverket har framhållit att ekonomiska styrmedel är effektiva när det gäller miljöpolitiska åtgärder¹⁵¹. Det utesluter emellertid inte att andra, mindre effektiva, styrmedel kan bidra till målet om en hållbar utveckling.

I den utsträckning miljöanpassad offentlig upphandling uppfattas som komplicerat hjälper Upphandlingsmyndigheten till. Till exempel med olika miljökriterier och "verktyg" som underlättar för upphandlande myndigheter på olika sätt, bland annat genom livscykelkostnadsanalyser.

¹⁴⁸ Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén (2015) *Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin* (2015-12-02), s. 8.

¹⁴⁹ Regeringskansliet (2016) *Nationella upphandlingsstrategin*. s 20.

¹⁵⁰ Konjunkturinstitutet (2016) *Miljö, ekonomi och politik* s. 110.

¹⁵¹ OECD (2006) *Environmental legislation and competition* DAF/COMP (2006)30 OECD: Paris, s. 143.

4.9.1 Särskilt om innovationsupphandling

Ett sätt att genomföra miljöanpassad upphandling är genom så kallad innovationsupphandling. Inom detta fält skiljer man vanligtvis på innovationsvänlig upphandling, som avser upphandlingar som genomförs på ett sådant sätt att innovativa lösningar inte uteslås eller missgynnas, och innovationsupphandling som avser upphandlingar av i förväg okända lösningar som ännu inte etablerats på någon marknad. Upphandlingsmyndigheten har valt att dela upp det på tre olika delar: *utvecklingsfrämjande upphandling*, *upphandling av nya lösningar* och *anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster*.¹⁵²

Ett vanligt problem vid upphandlingar är att tidsbrist och riskaversion leder till att man upprepar den senaste upphandlingen av en viss produkt. Myndigheten avstår i så fall från att bidra till nya effektivare lösningar.¹⁵³ Det är viktigt att den upphandlande myndigheten i förväg genomför en marknadsanalys. Detta för att se vilka förutsättningar som finns för att bidra till mer hållbara produkter och vilken upphandlingsmetod som är lämpligast. Kunskap om marknaden inhämtas enklast genom marknadsdialog.

Oavsett om det handlar om innovationsvänlig upphandling eller upphandling av innovation är funktionskrav som fokuserar på behoven en nyckelfaktor. Genom att ställa krav på vilken funktion som ska uppnås snarare än vad som ska genomföras är myndigheter öppna för leverantörers idéer om utveckling. Det är då upp till leverantörerna att föreslå lösningar på funktionskraven. På så sätt låser inte myndigheten uppfyllandet av kontraktet till en viss teknik, produkt eller arbetsmetod. Ett "problem" kan vara att

¹⁵² Upphandlingsmyndighetens webbsida.

¹⁵³ Jmf SOU 2010:56 *Innovationsupphandling* s. 145f.

upphandlarna tar beslut utifrån den egna budgeten och nyttan, inte den samhällsekonomiska nyttan.¹⁵⁴ Det vill säga, upphandlande myndigheters inköpsbeslut utgår ifrån de egna behoven, inte från hela samhällets behov, vilket påminner om tankegångarna om suboptimala jämviktslägen som framfördes i inledningen av detta kapitel.

I en uppdragsforskningsrapport har Charles Edquist framhållit att så mycket som möjligt av den reguljära upphandlingen bör vara "innovationsvänlig". Ett sätt att göra reguljär upphandling innovationsvänlig är att genomföra den i form av så kallad funktionsupphandling. Denna upphandlingsform är dock ännu ovanlig. I rapporten föreslår Edquist att den reguljära upphandlingsvolymen som beskrivs i funktionstermer ska öka med fem procentenheter varje år under de närmaste fem åren eftersom det skulle frigöra kreativitet och innovationskraft inom en mycket stor andel av hela ekonomin.¹⁵⁵

4.10 Cirkulär ekonomi för en hållbar framtid

Strävan mot en mer cirkulär ekonomi har vuxit ur hållbarhetsfrågorna och de utmaningar vi står inför på miljöområdet. Bilden varierar dock mellan olika branscher.

Returråvaror utgör en mindre del av de material som används i tillverkningsindustrin. Bättre metoder för återvinning av material förutsätter förbättrad matchning mellan återvinningsföretag och

¹⁵⁴ Jmf Konjunkturinstitutet (2016) *Miljö, ekonomi och politik* s. 114.

¹⁵⁵ Edquist, Charles a.a.

tillverkare.¹⁵⁶ En förutsättning för ökad användning av returråvaror är att kostnaden för återvinning minskar.

I samarbete med övriga Nordiska konkurrensmyndigheter har Konkurrensverket utrett avfallsmarknaderna i respektive land. En viktig slutsats är att konkurrensutsättning bidrar till lägre kostnader för avfallshantering och driver på den tekniska utvecklingen. Ett sätt att bättre ta till vara de positiva effekterna av konkurrens på marknader där det allmänna konkurrerar med privata företag är att det allmänna särredovisar verksamhetens ekonomiska resultat. Det är särskilt viktigt i avfallssektorn där risken för korssubventionering är hög.

Åtgärder inom den cirkulära ekonomin som bidrar till att förlänga varors livslängd, till exempel subventioner för reparationer och framväxten av delningstjänster bidrar till en större tjänstesektor. Statsmakterna bör vara aktsamma om denna marknads förutsättningar eftersom ökad administration och högre skatter snabbt kan påverka marknader med låga marginaler negativt.

Återanvändning kan leda till större utbud, ökad priskonkurrens och variation, vilket gynnar konsumenterna.

¹⁵⁶ Jmf Ritzén, Sofia och Ölundh Sandström, Gunilla a.a., s. 11.