

Implementeringsrådet
KN 2024:04

Klimat- och
näringslivsdepartementet,
Enheten för cirkulär ekonomi,
kemikalier och strålning

Kopia KN NIM

Underlag till svensk ståndpunkt inför EU-förhandling – förslag till Circular Economy Act (CEA)

Implementeringsrådets förslag framgår i sin helhet i avsnitt 9. Rådets förslag i sammandrag är följande:

- Verka för en gemensam inre marknad för avfall och sekundära material, EU-harmonisering av regelverk och definitioner och efterfråga gedigna konsekvensanalyser.
- Verka för att regelverken blir enkla och anpassade till nybildade och mindre företag.
- Verka för koherens mellan angränsande regelverk som påverkar cirkularitet.
- Främja teknikneutrala regler och ramverk som främjar tillgång till hållbar kolråvara.
- Sträva efter harmoniserade mål/kriterier för vad en aktör ska uppfylla, snarare än att detaljstyra processerna, så att aktörerna kan bestämma själva hur dessa mål/kriterier bäst uppnås.
- Verka för en EU-reglering där sekundära råvaror ses som en resurs istället för att som utgångspunkt betraktas som avfall.
- Överväg om avgifter till EU för ej återvunna plastförpackningar kan öronmärkas för investeringar i återvinningsinfrastruktur.
- I förhandlingarna om ny miljöomnibus; stötta de ändringar som näringslivet vill se genomslag för i CEA.
- Säkerställ bättre tillsyn över import från tredje land för att undvika att farliga produkter förs in i EU.
- På nationell nivå; överväg stöd för att driva på innovation och teknikutveckling inom cirkularitet, ekonomiska incitament samt utveckla metodstöden inom offentlig upphandling.

1. Implementeringsrådets uppgift

Implementeringsrådet har i uppgift att bistå regeringen i arbetet med att stärka svenska företags konkurrenskraft genom att undvika implementering över miniminivån och motverka omotiverade regelbördor samt minska administrativa kostnader och andra fullgörandekostnader vid genomförande av EU:s regelverk i svensk rätt. Implementeringsrådets arbete ska utgå ifrån ett företagsperspektiv.

Implementeringsrådet ska lämna underlag och rekommendationer till regeringen, dels som bidrag till svenska ståndpunkter i förhandlingar, dels om hur EU-rättsakter kan genomföras i svensk rätt på ett sätt som inte är mer långtgående ur ett företagsperspektiv än vad rättsakterna kräver.

Implementeringsrådets arbete har sin utgångspunkt i problembeskrivningar som förmedlats till rådet, främst från branschorganisationer och deras medlemsföretag. Under arbetet med underlagen kan också kontakter tas med andra som är insatta i respektive sakområde, till exempel myndigheter. Mot bakgrund av den information som inhämtats och inom ramen för den aktuella rättsaktens övergripande syfte gör rådet en sammanvägd och självständig bedömning av hur företagsperspektivet kan tillgodoses på ett ändamålsenligt sätt i varje enskilt fall.

I framtagandet av detta yttrande har rådet använt sig av muntliga och skriftliga medskick från samtal med främst:

- Näringslivs- och branschorganisationerna Svenskt Näringsliv, Teknikföretagen, Svensk Handel, Innovations- och kemiindustrierna (IKEM), Trä- och möbelföretagen, ElektronikBranschen, Livsmedelsföretagen och Återvinningsindustrierna.
- Företagen Westermo (industriell kommunikation), Ericsson (telekommunikation), Kinnarps och Ballingslöv, (möbelindustri), Ragn-Sells (återvinning), Perstorp AB (plast- och kemiindustri) och Skanska (byggindustri).

2. Berört förslag till EU-rättsakt

Kommande förslag om Circular Economy Act (CEA).

3. Mål och syfte med förslaget enligt EU-kommissionen

EU-kommissionen planerar att föreslå en rättsakt om den cirkulära ekonomin för att stärka EU:s ekonomiska säkerhet och främja affärsmodeller för en cirkulär ekonomi, minskade koldioxidutsläpp och en mer hållbar tillverkning. Rättsakten ska underlätta fri rörlighet för cirkulära produkter, returråvaror och avfall. Den ska också bidra till att öka tillgången på återvunna material av hög kvalitet och stimulera efterfrågan på dessa material i EU. Rättsakten ska verka som ett komplement till existerande EU-lagstiftning som stöder cirkularitet, såsom ramdirektivet om avfall, ekodesignförordningen för hållbara produkter samt förordningen om förpackningar och förpackningsavfall.

4. Var i processen befinner sig förslaget?

Förslaget har varit föremål för samråd från kommissionens sida (Have Your Say) mellan den 1 augusti och den 6 november 2025. Förslaget till rättsakt väntas komma under tredje kvartalet 2026.

Den 10 december 2025 presenterade kommissionen en s.k. miljöomnibus, KOM (2025) 980, som behandlar frågor som är aviserade att tas upp även i Circular Economy Act. Det rör bl.a. det utökade producentansvaret för batterier respektive förpackningar och förpackningsavfall (PPWR). Dessa förslag till begränsade ändringar i befintlig EU-lagstiftning kan komma att bli normerande för de förslag som läggs i CEA. Rådet vill uppmärksamma att det är viktigt att regeringen i förhandlingarna om miljöomnibus-förslagen stöttar för företagen viktiga förslag som sedermera kan komma att permanentas genom CEA.

5. Ansvarigt departement

Klimat- och näringslivsdepartementet.

6. Läges- och problembeskrivning ur ett svenskt företagsperspektiv

Företrädare för näringslivet har i samtal med Implementeringsrådet uttryckt en övervägande positiv inställning till CEA-initiativet såsom inriktningen kommunicerats hittills. Svenska företag är angelägna om att behålla höga

miljö- och klimatambitioner och ser Sveriges styrka inom miljöhänsyn som en konkurrensfördel.

En cirkulär ekonomi är en central del av klimatarbetet eftersom den minskar behovet av nya fossila råvaror och därmed utsläppen från produktion, transporter och energiintensiva processer. Genom att hålla material och produkter i omlopp längre minskar trycket på ekosystemen, vilket bidrar till att bevara biologisk mångfald och förebygger spridningen av skadliga kemikalier och föroreningar. Den cirkulära ekonomin är även av största vikt för att stärka EU:s ekonomiska säkerhet eftersom den kan bidra till resiliens i leveranskedjorna.

Företagen välkomnar inriktningen mot en ökad inre marknad för sekundärmaterial och vill se en så stor grad av harmonisering som möjligt. Styrmedel och regelverk bör fokusera på att ge incitament för ökad cirkularitet och ge ramarna för vad som behöver uppnås utan att detaljreglera. Sekundärmaterial behöver ses som en resurs snarare än avfall, och avfallshierarkin behöver tillämpas så att återbruk och återvinning främjas framför förbränning. Utnyttjandet av redan existerande kolatomer i systemet bör optimeras.

I en cirkulär ekonomi finns en strävan efter att effektivisera resursanvändningen och bevara det ekonomiska värdet på material. Att optimera processer och produkter i detta syfte är därmed något som också är fördelaktigt ur ett affärsperspektiv. Cirkularitet är därmed en mycket bredare fråga än om återvinning av avfall.

Näringslivet efterfrågar ett fokus på hela värdekedjan och regelverk som stöttar en övergång från linjära till cirkulära produktionsmetoder och affärsmodeller. Detta inkluderar affärsnytta och klimathänsyn samt utveckling av nya cirkulära affärsmodeller, teknik, design och beteendeförändringar. Betydelsen av biobaserade råvarors bidrag till cirkularitet understryks av några aktörer.

Vidare lyfts vikten av en stabil elförsörjning till rimliga priser fram, liksom regelförenklningar och kortare tillståndprocesser samt samstämmighet med närliggande regelverk.

I avsnitten nedan följer en beskrivning av läget samt specifika problem och behov som Implementeringsrådet identifierat i sina samtal med intressenter på området med anledning av den kommande rättsakten.

6.1 Uppskalning, teknikutveckling, innovation och betydelsen av infrastruktur

Branscherna framhåller att det finns ett påtagligt behov av investeringar i forskning och teknikutveckling, till exempel inom återvinnings- och smältindustrin, för att kunna hantera material som för närvarande inte är lönsamma att återvinna och för att förbättra kvaliteten på återvunnet material. Det finns också behov av forskning och utveckling för att främja cirkulära affärsmodeller. Intressenter inom kemiindustrin betonar vikten av teknikutveckling och innovation för att nå cirkularitet. Textil är ett annat område där storskaliga sorterings- och återvinningslösningar behöver utvecklas.

Flera intressenter framhåller betydelsen av infrastruktur för att cirkulära system ska bli genomförbara. Branscherna efterlyser ökade investeringar i återvinningsinfrastruktur och utveckling av ny teknologi som effektiviserar sortering, bearbetning och återanvändning av material. Detta är också något som Implementeringsrådet har uppmärksammat tidigare, i sitt yttrande rörande förslaget till en ny europeisk konkurrenskraftsfond¹. Det finns t.ex. ett behov av förbättrad återvinningsstruktur för träprodukter och träförpackningar, mer i linje med hur det fungerar i t.ex. Danmark. En mer effektiv returlogistik och infrastruktur skulle även kunna gynna reparationer och affärsmodeller som ”produkt som tjänst”. Utan tillräcklig infrastruktur kan även de mest genomtänkta policyer misslyckas med att uppnå sina mål. Både Svenskt Näringsliv, Teknikföretagen och Svensk Handel anser att offentliga medel kommer att behövas för att förstärka infrastrukturen för insamling, sortering och återvinning, eftersom marknaden ännu inte bär kostnaderna fullt ut.

Svensk återvinningsindustri är idag utmanad av konkurrens från återvinningsanläggningar utanför EU. Mekanismer såsom certifieringar kan behövas för att säkerställa transparens, spårbarhet och kvalitetssäkring och stödja öppna och rättvisa marknader för den europeiska industrin.

6.2 Betoning på teknikneutralitet och flexibilitet

Branschföreträdare betonar behovet av teknikneutrala och flexibla regleringar som ger företagen frihet att utveckla innovativa lösningar. Det är

¹ Yttrande 2025-11-05, Remissvar samt underlag till svenskt ståndpunkt inför EU-förhandling – förslag till förordning om en ny europeisk konkurrenskraftsfond.

avgörande att lagstiftningen fokuserar på att sätta upp harmoniserade mål eller kriterier för vad en aktör ska uppfylla snarare än att detaljstyra processerna, för att aktörerna ska kunna bestämma hur dessa mål bäst uppnås. Denna flexibilitet är kritisk för att tillgodose skiftande behov i olika sektorer och möjliggöra snabb anpassning till tekniska framsteg. Både stora industriföretag och små och medelstora företag kräver en regelmiljö som stödjer snarare än hindrar deras innovationsförmåga och globala konkurrenskraft. I synnerhet vid utformningen av kriterier i delegerade akter under Ekodesign-direktivet är det viktigt att samråd sker med näringslivet och att standarder för mätmetoder fastställs.

6.3 Cirkularitet förutsätter ett brett angreppssätt och samspel mellan policyområden

En övergång till cirkulära produktionsmetoder förutsätter fokus på hela värdekedjan och att det övervägs hur olika mål som påverkar cirkularitet samspelar eller eventuellt riskerar att motverka varandra.

Hållbarhetsrapportering

Ett exempel som lyfts är rådande regelverk om hållbarhetsrapportering (CSRD) som saknar incitament för användning av återvunnet material istället för primära material. Stora industriföretag beskrivs ställa krav på villkor kopplade till klimatpåverkan vid inköp och upphandling från leverantörer. Kraven relateras ofta till företagets mål enligt CSRD och de tre utsläppskategorierna, så kallade scopes². Det är viktigt att regelverk ger incitament för alla åtgärder som leder till utsläppsminskningar.

Tillgång till hållbar kolråvara

Intressenter inom kemiindustrin lyfter fram att ett bredare synsätt behövs, där ett ramverk för att säkerställa tillgången och efterfrågan på hållbar kolråvara³ efterfrågas, utan att premiera en hållbar råvara före en annan. Ramverket skulle fungera som styrmedel för att stimulera utfasningen av fossil kolråvara och göra det lättare och billigare att använda hållbar kolråvara oavsett användning som bränsle, material eller i kemikalier. Det handlar bl.a. om att effektivt återanvända kol inom befintliga flöden genom

² Scope 1 och 2 omfattar direkta utsläpp och utsläpp från inköpt energi, där företagen har relativt stor kontroll. Scope 3 avser indirekta utsläpp i hela värdekedjan, inklusive inköp av varor och tjänster, och är mer komplex att påverka.

³ Med hållbart producerade kolråvaror avses här bioråvaror, återvunna råvaror, avfall, inklusive kommunalt avfall, samt vätgas- och elektrobaserade råvaror (med tekniker för koldioxidlagring såsom CCS och CCU).

att utveckla innovativa tekniker för hållbar kolanvändning. Hittills beskrivs EU-regleringar som främjar hållbar kolanvändning främst vara fokuserade på energi- och transportsektorerna (RED och ReFuelEU).

Circular Economy Act behöver utformas så att den inte begränsar, utan snarare möjliggör, användning av hållbart producerad råvara för material-, kemi- och produktionssektorer där sådana alternativ är avgörande för omställningen. Detta behöver ske teknikneutralt, inom ramen för EU:s statsstödsregler och utan att föregripa vilka lösningar som kan bli mest kostnadseffektiva på sikt.

6.4 Den inre marknaden för avfall och sekundärmaterial behöver harmoniseras inom EU

Ett av de mest framträdande medskicken från intervjuade organisationer och företag är vikten av att skapa en harmoniserad inre marknad för avfall och sekundärmaterial inom EU, något som ses som avgörande för att möjliggöra en fungerande cirkulär ekonomi. I dagsläget spretar den inre marknaden då avfallsdirektivet (WFD) ger stort utrymme för nationella särregler. Reglerna för avfallsklassning varierar därmed avsevärt mellan medlemsländerna, vilket gör att företagen måste uppfylla flera olika och betungande regelverk vid gränsöverskridande verksamhet. Detta håller tillbaka skalbarheten och investeringsviljan i att transportera och i nästa led förädla sekundärmaterial.

Bristen på harmonisering utgör en betydlig utmaning för att uppnå de skalfördelar som krävs för effektiv återvinning och återanvändning. En inre marknad för avfall och sekundärmaterial skulle främja gränsöverskridande flöden av avfall och material, effektivisera processer och minska administrativa bördor, vilket skulle stärka cirkulära affärsmodeller inom hela unionen.

Det utökade producentansvaret (EPR) är ett annat exempel på regleringar som behöver harmoniseras betydligt bättre inom EU. I dag möter företag olika kriterier, definitioner, datakrav, rapporteringsformat och tidsfrister i varje medlemsstat, vilket försvårar gränsöverskridande verksamhet och gör systemen onödigt administrativt tunga. Det är samtidigt viktigt att en sådan harmonisering sker på en nivå som inte är onödigt detaljerad eller betungande för företagen.

Svenskt Näringsliv förordar att en gemensam EU-ram för EPR bör etableras, med standardiserade rapporteringskrav, enhetliga definitioner av insamlings- och behandlingskategorier samt ett digitalt, centralt system för rapportering som ersätter nationella parallellmodeller. EPR-administration bör samordnas genom en EU-gemensam struktur för dataöverföring och avgiftsunderlag, så att företagen bara behöver rapportera en gång och att informationen sedan kan användas i alla berörda medlemsstater. Avgiftsmodeller och övriga styrparametrar bör harmoniseras och utformas så att de ligger inom ramen för statsstödsreglerna och inte snedvrider konkurrensen mellan länder eller aktörer. Syftet är att skapa förutsägbara, proportionerliga och konkurrensneutrala EPR-system som underlättar cirkulära flöden och gör det enklare för företag att skala upp verksamhet i hela EU.

Det är vidare viktigt för tillverkare att information om kemikalieinnehåll och hållfasthet blir korrekt och lättillgänglig mellan avfallshanterare, återvinnare och producenter. Denna tydlighet är väsentlig för att möjliggöra säker och effektiv användning av återvunnet material från industrin (t.ex. trä, plast och textilier).

6.5 Frånga ett alltför ensidigt fokus på reglering av avfall – fokusera på tillgång till råvaror

Intressenter som rådet talat med betonar att det behövs ett ökat fokus på hela värdekedjan och en ökad medvetenhet kring materialflöden när åtgärder för ökad cirkularitet övervägs. Detta kräver i sin tur samverkan och koordination från råvaruproducenter till slutkonsumenter. För att uppnå verklig cirkularitet är det avgörande att integrera affärsnytta med klimatansvar, genom att utforma nya cirkulära modeller och främja teknikutveckling, design och beteendeförändringar.

Det är av stor vikt att övergå från ett alltför ensidigt avfallsfokus till att se avfall som en värdefull resurs för återanvändning och återvinning, samt att bredda perspektivet bortom kritiska råmaterial till att inkludera fler material så som textil, plast, näringsämnen, papper och byggmaterial.

Företag som rådet intervjuat efterlyser ett synsätt där sekundära råvaror ses som en resurs som kan tillvaratas som utgångspunkt, snarare än som avfall. När ett material klassas som avfall omfattas det av ett strikt regelverk för lagring, transport och användning. Inom byggbranschen har Skanska påpekat att bergmaterial från exempelvis tunnelbanesprängningar i

Stockholm betraktats som avfall enligt nationell tolkning och tillämpning av Miljöbalkens 15 kap. 4, trots dess potential som återanvänd råvara. Att råvaror klassas som avfall innebär förutom förlusten av råvara för återanvändning, att avfallet måste transporteras till mottagningsanläggningar som kan ligga långt från upphovsplatsen, vilket kan ha en mycket stor påverkan på klimatet och oönsketgående effekten av andra insatser för att minska CO₂-utsläpp.

Rådet noterar i detta sammanhang den lagrådsremiss som regeringen nyligen beslutat som bl.a. lägger fram förslag om en effektivare hantering av just schaktmassor.⁵ Det kan dock enligt rådets uppfattning fortfarande finnas anledning att ompröva rådande grundinställning när det gäller klassificering av sekundärråvaror, så att ett materials kvalitet och funktion styr klassificeringen i högre grad, framför dess ursprung.

Skanska och Perstorp har också lyft fram att nuvarande regelverk skapar hinder genom långa tillståndprocesser och inkonsekventa definitioner och tolkningar av avfall. Även Delegationen för cirkulär ekonomi har efterlyst förtydliganden i lagstiftning och vägledning, särskilt vad gäller hinder vid återbruk, återanvändning och gränsöverskridande transporter av sekundära råvaror, i syfte att minska resursförbrukningen och underlätta för ett mer cirkulärt näringsliv⁶.

Ett exempel från Återvinningsindustrierna visar hur Sveriges striktare tolkningar av avfallslagstiftningen, såsom klassificeringen av kabel som farligt avfall, skiljer sig från andra medlemsländers, vilket leder till export trots inhemsk återvinningskapacitet.

En förenkling av processerna och översyn och ändring av tolkningar och tillämpningar av regler skulle avsevärt underlätta införandet och uppskalningen av cirkulära metoder inom industrin.

⁴ Med avfall menas enligt miljöbalkens 15 kap. 1 § alla föremål eller ämnen som innehavaren vill göra sig av med eller är skyldig att göra sig av med. Enligt Naturvårdsverkets vägledning om masshantering spelar inte ekonomiskt värde, användning eller möjlighet till återanvändning någon självständig roll för om något ska definieras som avfall eller inte ([Naturvårdsverkets vägledning om masshantering och användning av massor för anläggningsändamål - Tolkning av centrala begrepp vid hantering av massor \(2023-04-25\)](#)). Av 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken framgår att ett ämne eller föremål som uppkommit i en produktionsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet under vissa förhållanden kan vara en biprodukt i stället för avfall.

⁵ Lagrådsremiss "Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning", beslutad av regeringen den 11 december 2025.

⁶ Delegationen för cirkulär ekonomi, Rekommendationer överlämnade till regeringen

Även IKEM och Återvinningsindustrierna betonar vikten av att hantera material som värdefulla resurser genom hela värdekedjan och att förändra synen på materialflöden, särskilt för avfall och restprodukter. Företag som Ragn-Sells och Skanska understryker behovet av resursåtervinning och att förstå materialens rörelser i ekonomin. CEA måste därför ha en bred ansats utöver kritiska råmaterial, inkluderande material som idag inte är lönsamma att återvinna men som bidrar till Europas självförsörjning, såsom plast och textil.

6.6 Behov av EU-gemensamma kriterier för End-of-Waste

Det saknas idag EU-gemensamma kriterier för bedömning av när avfall kan upphöra att klassas som avfall för ett betydande antal materialslag. Detta gör att bedömningarna skiftar från medlemsstat till medlemsstat. I Sverige saknas det dessutom nationella kriterier, vilket gör att bedömningen kan se olika ut från kommun till kommun. Vanligtvis görs den initiala bedömningen av återvinnaren eller verksamhetsutövaren enligt generella kriterier i miljöbalken eller befintliga EU-förordningar för specifika avfallstyper. Utgången av efterföljande prövning av tillsynshandläggare på kommunal nivå blir dock svårförutsebar på grund av avsaknaden av harmoniserade bedömningsgrunder.

Delegationen för cirkulär ekonomi identifierar den oklara definitionen av avfall som en huvudsaklig utmaning, eftersom det orsakar rättsosäkerhet och försvårar utvecklingen av cirkulära affärsmodeller. Tydligare lagstiftning och vägledning, särskilt avseende återbruk, återanvändning samt gränsöverskridande transporter av avfall och sekundära råvaror, skulle bidra till minskad resursförbrukning och främja ett mer cirkulärt näringsliv.

Avsaknaden av End-of-Waste-kriterier bidrar till att processen för att omklassificera avfall till råvara i Sverige är komplicerad och kostnadsdrivande, vilket begränsar företagens möjligheter att utnyttja resurser effektivt. Att bedömningar sker på handläggarnivå och varierar både mellan och inom kommuner, gör processen oförutsägbar och icke-transparent. EU-gemensamma kriterier skulle möjliggöra en mer enhetlig och effektiv tillsyn både inom Sverige och inom EU. Idag är det en stor utmaning när olika medlemsländer gör olika bedömningar av samma material vid gränsövergångar.

Vem som får göra bedömningen av om en vara är avfall, kan återvinnas eller återbrukas är en annan aspekt som också behöver tydliggöras, så att en

produkt inte klassas som avfall för tidigt. För vissa produkter, t.ex. elektronik och installationer, kan det vara svårt för konsumenten att göra denna bedömning. I dessa fall är det viktigt att produkten inte betraktas som avfall vid konsumentens överlämnande, utan först efter en professionell bedömning.

Installatörsföretagen framhåller även att platsen för bedömningen är viktig. Inom installationsverksamhet behöver produkter ofta tas tillbaka till företagets lokaler för testning eller rengöring innan det går att avgöra om de kan återbrukas eller ska klassas som avfall. Trots detta klassas installationsföretag i dag som avfallshanterare och -transportörer när de tar med utrustning, exempelvis en gammal värmepump, enbart för vidare bedömning i den egna verksamheten.

Tydliga och gemensamma End-of-Waste kriterier på EU-nivå skulle underlätta för både företag och myndigheter och bidra till dels en bättre fungerande inre marknad och dels till en mer förutsägbar och transparent process. Sammantaget finns det ett stort behov av att utveckla och implementera sådana EU-gemensamma End-of-Waste-kriterier, bl.a. för textilier.

6.7 Behov av tydligare incitament och en ökad efterfrågan för att påskynda cirkulära affärsmodeller

För att påskynda övergången till cirkulära affärsmodeller krävs att det skapas tydligare incitament, och styrmedel behövs för att komma till rätta med den ekonomiska obalansen mellan primära och återvunna material. Samtidigt är olika typer av efterfrågestimulanser alltid del av en bredare policymix som också bör inkludera utbudssidan. Incitament och styrmedel måste därmed anpassas efter kontext och hur de samspelar med varandra. Organisationer och företag har i detta sammanhang i synnerhet lyft och resonerat kring följande:

- kvotplikter
- moms- och andra skattesänkningar
- krav på mer insamling, bättre sortering och urskiljning
- producentansvar och differentierade producentansvarsavgifter
- offentlig upphandling som drivkraft

- avtalsskrivningar och kunders inställningar till reparationer och återvunnet material
- riskdelning vid investeringar för omställning, ex contracts for difference (CfD)

Dessa beskrivs närmare i avsnitten nedan.

Kvotplikter

Inställningen till kvotplikter, dvs. krav på andel återvunnet material, varierar bland organisationerna. Teknikföretagen vill inte se generella krav på återvunnen andel material, och menar att detta styrmedel inte är teknikneutralt och riskerar att hämma innovation och teknikutveckling. De förespråkar istället att företagen själva ska avgöra de tekniska möjligheterna och lämpligheten att ersätta material med återvunnet, eller om det finns andra alternativ till materialval eller affärsmodell. Det viktiga är att minska resursåtgång och miljö- och klimatpåverkan. Teknikneutrala styrmedel och ekonomiska incitament efterfrågas av Teknikföretagen för att komma till rätta med obalansen i kostnad mellan primära och återvunna material.

Svenskt Näringsliv anser att kvotplikter kan vara lämpliga inom vissa områden, såsom plastförpackningar, när det finns ett särskilt behov för att stimulera marknaden, men att det alltid bör föregås av en gedigen konsekvensanalys. De betonar vikten av den sammantagna klimat- och miljönyttan av en åtgärd.

Företag som rådet samtalat med lyfter fram praktiska utmaningar i att tillämpa kvotplikter, särskilt för sammansatta material där hållfasthetskrav och krav på enhetlig färg kan bli problematiska, liksom de administrativa bördor som det medför.

Svensk Handel betonar vikten av att kvotplikter bestäms på ett sätt som driver innovation i takt med teknikutvecklingen utan att belasta klimatet på andra sätt, genom t.ex. ökade transporter, kortare livslängd på produkten, eller högre energi- och vattenanvändning.

Återvinningsindustrierna förespråkar kvotplikter i lagstiftningen för att säkerställa en efterfrågan på återvunna material, särskilt inom plast- och kritiska råmaterialektorer (CRM). Om efterfrågan på återvunnet material ökar kan både kvalitet och kvantitet öka, vilket är avgörande för att minska utsläppen och säkra en framtida råvaruförsörjning. Det motverkar dessutom

nedläggningar av återvinningsanläggningar i Europa. IKEM stöder väl avvägda produktspecifika kvotplikter framtagna på EU-nivå, eftersom det skapar efterfrågan på återvunnet material.

Livsmedelsföretagen understryker vikten av resurseffektivitet och förespråkar att återanvändning ska utgå från den mest effektiva användningen av resurser.

Moms- och skattesänkningar

Svenskt Näringsliv förespråkar inte differentierade momssatser men anser att det är lämpligt att ompröva och uppdatera nuvarande momsdirektiv och regler. Även Svensk Handel vill se en moderniserad EU-lagstiftning på detta område. Dessa regler anses ibland vara föråldrade och kan medföra suboptimala klimatlösningar, exempelvis när lastbilar återvänder tomma över gränser för att undvika vissa momssatser.

Svensk Handel föreslår sänkt moms på begagnade varor, samt att det bör övervägas beskattning av primär fossil plast som ett sätt att öka lönsamheten för återvunnen plast.

Återvinningsindustrierna förespråkar reducerad jobbskatt för återvinningsanläggningar, särskilt inom sektorer såsom kritiska råmaterial, plast, textilier och vissa byggmaterial. De efterfrågar även lägre moms på reparationer och hållbara produkter, vilket skulle skapa större efterfrågan och göra produkter respektive reparationer billigare för konsumenterna.

Elektronikbranschen och Svensk Handel lyfter behovet av att skyndsamt avskaffa den svenska elektronikskatten, även kallade kemikalieskatten, på viss elektronik. De framhåller att en nationell skatt på elektronik inte påverkar produktutvecklingen av elektronikprylar eftersom ingen konsumentelektronik görs specifikt för den svenska marknaden. Prisökningen kan istället resultera i att fler konsumenter väljer att köpa fler elektronikprodukter från s.k. dropshippingaktörer (företag som säljer varor på nätet men saknar eget lager) baserade utanför EU. Detta leder till en ökad mängd elektronik i Sverige som riskerar att innehålla kemikalier som är förbjudna i EU, har en kort livslängd och är svåra att återvinna.

Krav på mer insamling, bättre sortering och urskiljning

IKEM välkomnar krav på att öka insamlingen samt förbättra sortering och urskiljning av material, då detta är avgörande för att säkerställa hög kvalitet

på återvunnet material som näringslivet efterfrågar. En utökad och effektivare utsortering behövs vidare för att öka mängden återvunnet material, bl.a. plast, som kan användas för att uppfylla kommande kvotplikter i PPWR.

Svensk Handel framhåller att utbyggnaden av den fastighetsnära insamlingen kan förbättras, genom t.ex. ny utsortering av dryckesförpackningar samt åtgärder inom glasinsamling.

Ett möbelföretag betonar att det är av yttersta vikt att återvinning resulterar i rena materialströmmar, vilket gör urskiljningsprocessen central.

Det är samtidigt viktigt att krav på mer insamling och mer utsortering sker på ett sätt som är anpassat till de företag som berörs, t.ex. små företag och/eller företag i lokaler med begränsat utrymme.

Producentansvar och differentierade producentansvarsavgifter

När det gäller producentansvar och differentierade producentansvarsavgifter anser IKEM att producentansvar fungerar väl inom vissa områden, som förpackningar och elektronikavfall (WEEE), men varnar för en övertro på dessa lösningar (t.ex. skulle ett producentansvar för läkemedel bli ekonomiskt belastande över tid och riskera att hämma utvecklingen av generiska alternativ) och påpekar att det kan finnas andra kostnadseffektiva lösningar. Dessutom framhålls det som svårt att applicera producentansvar på produkter med lång livslängd, såsom byggmaterial inom infrastruktur och byggnader.

Återvinningsindustrierna föreslår en differentiering av producentansvarsavgifterna, med hjälp av ekomodulering, för fler produktgrupper än idag för att skapa incitament som främjar cirkularitet. Exempelvis skulle lägre avgifter kunna övervägas för produkter med högre andel återvunnet material, design som underlättar återvinning eller produkter med lång livslängd respektive högre avgifter för produkter som t.ex. är svåra att återvinna.

Differentierade producentansvarsavgifter bör dock, för att fungera effektivt, vara utformade på EU-nivå så att de inte ger upphov till nya handelshinder och fragmenterade marknader.

Offentlig upphandling som drivkraft

Offentlig upphandling framhävs av flera av rådets konsultationsparter som en central mekanism för att främja cirkularitet genom att ställa krav på cirkulära material och lösningar. Detta kan öka efterfrågan på hållbara produkter och teknologier samt stimulera utvecklingen av en cirkulär ekonomi. Flera av de kontaktade företagen betonar behovet av att inkludera hållbarhetskrav i offentlig upphandling där det är lämpligt. Ett skifte bort från fokus på det lägsta budet till livscykelkvalitet och hållbarhet istället påtalas kunna transformera industrin, där kostnaden sätts i relation till produktens hållbarhet snarare än inköpspriset. För att upphandling verkligen ska bidra till en cirkulär ekonomi krävs dock att kriterierna är funktionella, teknikneutrala och utformade i nära dialog med marknaden. Alltför snäva eller detaljstyrda krav som inte ser till helheten riskerar att låsa fast lösningar, hämma innovation och exkludera mindre aktörer.

Vidare bör det övervägas om stora samhällsaktörer, exempelvis offentliga fastighetsbolag, borde ha någon form av ansvar eller incitament att upphandla cirkulära varor. Trä- och möbelföretagen påpekar att det idag ofta ställs lägre krav på återbrukade möbler vad gäller produktsäkerhet och kemikalieredovisning under Reach-förordningen. Det är viktigt att äldre möbler och material uppfyller kraven för en giftfri miljö. De förespråkar att samma krav ställs på alla möbler, oavsett om de är nya, begagnade eller återtillverkade, med fokus på kvalitetsstandarder inom hållbarhet, säkerhet och hållfasthet. Industriaktörer uppmärksammar också att formuleringen "eller likvärdig" vid kravuppfyllnad i upphandlingar ofta leder till inköp av kopior, vilket kan försämma incitamenten för innovation och skada originaltillverkares varumärken.

Ett positivt exempel som lyfts upp av näringslivet är Stockholms stads användning av konkurrenspräglad dialog vid upphandling av en fossilfri byggarbetsplats i Slakthusområdet. Dialogformen med leverantörerna ledde till innovativa lösningar, bland annat planerad användning av en batteri-elektrisk grävmaskin med planerad marknadsintroduktion 2025–2027.

Avtalsskrivningar och kunders inställningar till reparationer och återvunnet material

Enligt vissa av de kontaktade företagen är det inte lagstiftningen som huvudsakligen hämmar utvecklingen mot återvunnet och cirkulärt arbete. Istället pekar de på att pris, avtalsvillkor, kundernas negativa inställning till återvunnet material i vissa produkttyper, dyra reparationer, samt renheten i

det återvunna materialet utgör större hinder. Ofta är kostnaden en avgörande faktor, och kunderna är inte alltid beredda att betala det pris som högkvalitativt återvunnet material betingar.

Vid förändringar i en produkts sammansättning, såsom övergång till återvunna metaller, krävs ofta mottagande kunds godkännande enligt träffat avtal, vilket kan nekas utan tydliga skäl. Det krävs även noggranna överväganden från tillverkarens sida för att avgöra om det är mer energieffektivt att byta ut delar eller material i produkter med nya, hållbara alternativ eller att fortsatt använda befintliga komponenter.

Slutligen betonar näringslivet vikten av att stödja regleringar som främjar "right to repair" och föreslår att ytterligare incitament införs, såsom avdrag liknande RUT-avdraget men för reparationer, återigen sänkt moms för reparationstjänster och mer förmånlig beskattning av återbrukat material. För närvarande är det ofta priset som avskräcker från att reparera många produkter, bl.a. elprodukter, istället för att köpa nya, eftersom de kräver fackmannamässig reparation eller för att reservdelar är för dyra. Sverige har ännu inte infört sådana incitament i samband med implementeringen av rätten att reparera-direktivet⁷.

Riskdelning vid investeringar för omställning, ex. contracts for difference (CfD)

Riskdelning vid investeringar för omställning bidrar till att minska osäkerheten för investerare i projekt som kräver stora kapitalinsatser, ofta inom grön omställning (t.ex. förnybar energi, vätgas, infångning och lagring av koldioxid, CCS). Genom att staten står för delar av risken, exempelvis via långsiktiga garantier, kreditramar eller kapitaltillskott, sänks trösklarna för företag att ta de stora initiala steg som krävs för att bygga ny teknik och ny infrastruktur.

Ett centralt verktyg i detta sammanhang är Contracts for Difference (CfD), som kan ge förutsägbara intäktsnivåer och därmed minska exponeringen mot marknadsvolatilitet. När prisriskerna minskar ökar investeringsviljan både i industriella klimatsatsningar och i tekniker som möjliggör cirkulära flöden, såsom avancerad sortering, kemisk återvinning eller material-återvinningsanläggningar. CfD:er kan därmed inte bara driva

⁷ DIRECTIVE (EU) 2024/1799 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 June 2024 on common rules promoting the repair of goods and amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directives (EU) 2019/771 and (EU) 2020/1828

utsläppsminskningar i energi- och industrisektorn, utan även skapa stabila och långsiktiga ekonomiska incitament för cirkulära affärsmodeller, där investerare annars tvekar på grund av osäker efterfrågan, oklara intäktsströmmar eller outvecklade marknader för sekundära råvaror.

Genom att kombinera riskdelning med tydliga regelverk och en fungerande marknad för återvunnet material kan sådana verktyg bidra till att snabbare skala upp cirkulära investeringar och därmed påskynda omställningen av hela värdekedjor.

6.8 Behov av regelförenkling och hänsyn till små och medelstora företag vid utformning av CEA

Behovet av regelförenkling och hänsyn till små och medelstora företags förutsättningar är centrala frågor i diskussionen kring kommande regleringar. För berörda företag, som upplever betydande utmaningar på grund av komplexitet och inkonsekvenser i nuvarande regelverk, är det av största vikt att CEA strävar efter att förenkla, harmonisera och göra reglerna förutsägbara. Små och medelstora företag efterfrågar även enkla inrapporteringsstrukturer samt tydliga råd och vägledning från myndigheter för att navigera i regelverken på ett effektivt sätt.

För närvarande inkluderar den omfattande regelmassan en mängd olika förordningar och direktiv, såsom hållbarhetsrapportering, förnybartdirektivet, avskogningsförordningen, avfallsregler, Reach, PPWR, WEEE, produktsäkerhets- och ekodesignförordningen, vilka kräver insamling av diverse datapunkter och rapporteringar. Detta får administrativt betungande konsekvenser framför allt för små och medelstora företag. All ny reglering måste dessutom samspela med nya initiativ som Industrial Accelerator Act, den kommande översynen av offentlig upphandlingsregelverken, samt med Net-Zero Industry Act och Critical Raw Materials Act.

När det gäller tillståndprocesser och tillsynens utformning framhävs att fokus måste ligga på att minimera onödiga administrativa bördor.

Det är viktigt att överväga alternativkostnader och om specifika krav, såsom certifiering av återvunnet material, är genomförbara, eller t.ex. hur förbud mot emballage för livsmedel under 1,5 kg kan påverka matsvinn. Här kan ibland andra lösningar som fokuserar på beteendeförändring också bidra till

samhällsnytta. Administrativa kostnader kopplade till hållbarhetsrapportering och certifiering får inte bli alltför betungande, och rapporteringen bör begränsas till vad som är absolut nödvändigt, med tanke på att exempelvis ca 90% av livsmedelsindustrin utgörs av småföretag. Inom plastindustrin har nära 70% av företagen färre än 10 anställda och omkring en fjärdedel ligger i intervallet 10–49 anställda.

Vid utformningen av regler för digitala produktpass är det viktigt att kraven på informationsdelning inte går utöver "need to know", dels för att begränsa de administrativa bördorna, dels för att inte kollidera med företagets behov av att skydda sina affärshemligheter.

Många företag och branschorganisationer framhåller även behovet av att se över avfallstransportförordningen då implementeringen idag varierar mellan medlemsländer och leder till otydlighet samt ökade administrativa bördor. Det finns också en oro för att handläggningstiderna kopplade till de nya digitala systemen som implementeras av Naturvårdsverket riskerar att förlänga ledtiderna för gränsöverskridande transporter, vilket medför ökade lagringskostnader.

Ett exempel på administrativt betungade regler som lyfts fram är att butiker som tar emot farligt avfall, t.ex. elektronik, måste rapportera detta till Naturvårdsverket inom 48 h, vilket enligt uppgift till rådet är ett krav som inte finns i avfallsdirektivet och som Sverige är ensam om. Dessutom ska företaget rapportera till avfallsregistret inom 48 h när de skickar godset. Lämnas produkterna i obemannat kärl aktualiseras dock inte dessa regler. Här borde de snäva tidsramarna och övriga regler som omfattar den manuella hanteringen kunna förenklas, och riktas in på att företagen som samlar in farligt avfall ska kunna visa anteckningar och rutiner om korrekt hantering och bortforsling av gods till godkänd transportör respektive producentansvarsorganisation.

Livsmedelsindustrin efterlyser vissa ändringar i reglerna för PPWR, särskilt när det gäller återanvändning av PET-flaskor, där ett fungerande pantsystem borde kunna motivera undantag.

Inom byggindustrin ses ett behov av större flexibilitet i hantering av detaljplaner och bygglov, samt en enhetlig kvalitetsgranskning för både primära och återbrukade material. Det handlar bland annat om möjligheten att senare i processen göra det lättare att exempelvis byta ut färgslag och material.

Slutligen kräver övergången till cirkulära affärsmodeller hos små och medelstora företag både kompetensutveckling och praktiskt stöd, då dessa företag ofta saknar resurser för att utveckla specialkompetens internt. För att underlätta denna övergång är det viktigt med långsiktigt förutsebara regelverk, där produktutvecklingsprocesser tillåts 2–4 års förberedelsestid för anpassning.

6.9 Behov av bättre tillsyn över import från tredje land

Det är mycket viktigt att tillsynen över import från tredjeland, exempelvis från e-handelsföretag som Temu och Shein, stärks. Detta för att förhindra att farliga produkter och kemikalier som inte uppfyller EU:s krav når EU:s marknad och för att motverka eventuellt fusk vid påstådd användning av återvunnet material. Produkter från tredjeland är oftast svårare att spåra vad gäller innehåll och kan därför vara svåra att återvinna. Lågprisimporten från tredjeland urholkar de seriösa europeiska företagens konkurrenskraft, och producentansvarsorganisationerna samt återvinnarna inom EU, exempelvis inom elektronik och textilier, får istället bära ansvaret för återvinningskostnaderna.

Ur ett cirkulär ekonomi-perspektiv skulle det behövas bättre åtgärder för att hindra produkter som inte lever upp till EU:s produkt-, kemikalie- och säkerhetskrav från att överhuvudtaget komma in i EU. Detta för att förhindra att substanser och ämnen som kan vara farliga, och som EU försöker fasa ut, kan återintroduceras på den inre marknaden eller komma in i våra avfallsströmmar.

Sverige bör även driva på för fler koordinerande tillsynsinsatser från central EU-nivå.

7. Implementeringsrådets analys

Berörda branscher och företag

CEA kommer sannolikt beröra större delen av det svenska näringslivet, åtminstone följande branscher: förpackningsindustri, livsmedelsindustri, plastindustrin, företag inom elektronik, kemikalier, byggande, transporter, textil samt avfalls- och återvinningsföretag, handel- och besöksnäring, möbelindustri och övrig tillverkningsindustri.

I kommissionens underlag för Have Your Say framgår att kommande konsekvensanalys ska ha särskilt fokus på effekter av rättsakten för små- och medelstora företag. Det kan tolkas som att akten kan komma att beröra en bred grupp av företag. Det är dock svårt att i detta tidiga skede bedöma hur många företag som kommer att beröras, bland annat då det inte är känt vilka undantag som kan komma att bli relevanta. En möjlig uppskattning skulle kunna göras genom en jämförelse med hur många företag som omfattas av lagstiftningen om krav på företags hållbarhetsredovisning, vilket är ca 2 000 företag i Sverige⁸.

Konsekvenser för svenska företag

Administrativa bördor och andra fullgörandekostnader

Kommissionen planerar att presentera förslaget till CEA under tredje kvartalet år 2026, vilket innebär att det inte finns någon konsekvensanalys på plats än. Branschorganisationer och företag upplever det därmed som svårt att uppskatta vilka konkreta konsekvenser CEA kommer att medföra.

Resonemangen kring administrativa bördor och andra merkostnader som lyfts fram av näringslivet utgår således snarare från nuvarande lagstiftning på området. Exempelvis nämns merkostnader och intäktsbortfall inom byggsektorn kopplade till att bergmaterial har klassats som avfall i stället för att ses som en råvara. Därutöver nämns bland annat företagens kostnader för utdragna och oförutsägbara tillståndprocesser samt administrativa merkostnader för i synnerhet små och medelstora företag vid ökade krav på inrapportering av uppgifter och statistik kopplat till det utökade producentansvaret.

⁸ [SOU 2023:35, Nya regler om hållbarhetsredovisning](#)

Om fler och strängare hållbarhetskriterier införs i offentlig upphandling kan det leda till att i synnerhet de mindre företagen får svårt att kvalificera sig i upphandlingarna. Det skulle kunna missgynna konkurrens och tillväxt för dessa bolag samt leda till intäktsbortfall. Det är därför viktigt att upphandlingskriterier anpassas även efter de mindre företagens förutsättningar.

Även kvotplikter medför ökad administration per se (uppföljning, registrering, inrapportering av data till ansvarig myndighet m.m.) och ofta andra merkostnader (ex. införande av systemstöd), särskilt i början då data om innehåll m.m. ska tas fram. Det kommer att vara kostnader som blir extra betungande för de mindre företagen. Eventuella kvotplikter måste därför utformas produktspecifikt och i nära samverkan med berörda företag, där mikro- och småföretagens särskilda förutsättningar måste beaktas. De måste också utformas så att de inte fördyrar för konsumenter av återvunnet material.

Påverkan på det svenska näringslivets konkurrenskraft

Sverige har flera framstående företag inom bioekonomi, hållbar kemikalieproduktion, återvinning och materialutveckling som kan dra stor nytta av fri och effektiv handel med avfall och sekundära material. De svenska företagen har stark innovationskraft och ambitioner att minska sitt fossilberoende. Ledande svenska företag finns också i stora delar av den traditionella basindustrin och mer etablerade industrigrenar. Även de skulle gynnas av en moderniserad lagstiftning, för att kunna ställa om sina produktionsprocesser, materialinköp, affärsmodeller osv.

CEA kan ge stora konkurrensfördelar för svenska företag inom dessa områden. Om lagstiftningen harmoniseras och hinder och definitions-skillnader undanröjs kan svenska aktörer expandera såväl inom EU som globalt och bidra med innovativa lösningar på de cirkulära utmaningarna. Cirkularitet handlar också om affärsnytta för företagen genom att insatsvaror och andra resurser används på mest effektiva sätt.

Samtidigt måste det beaktas i vilken omfattning nya regleringar innebär kostnader för företagen som läggs över på konsumentledet, med lägre konsumtion till följd, vilket påverkar företagens konkurrenskraft negativt. Nyttan av föreslagna förändringar måste därför bedömas och beräknas ur ett helhetsperspektiv.

Nedan ges ett exempel från möbelindustrin i Sverige som beskriver hur mer cirkulära affärsmodeller skulle kunna utvecklas:

- Mer utvecklade servicetjänster efter försäljning; erbjudanden om renovering, uppdatering och löpande underhåll av sålda produkter.
- Utökad användning av återtillverkning, dvs. att komponenter som har lång livslängd tas tillbaka, exempelvis metalledar, och används som insatsvaror i nya produkter.
- Mer strukturerad handel med second hand-varor.
- Att erbjuda uthyrning av varor som alternativ till köp. Uthyrning kan kombineras med renovering eller uppdatering för att samma produkt ska kunna hyras ut upprepade gånger.

Gemensamt för många tjänster som förlänger en produkts livslängd, t.ex. elektronik, är att de är manuella och därmed kostsamma samt att det krävs viss volym för att nå lönsamhet. För att stimulera en övergång till mer cirkulära affärsmodeller kan därför t.ex. sänkta skattesatser på manuellt arbete såsom reparationer eller reducerad jobbskatt för återvinningsanläggningar utgöra ett viktigt incitament.

Återvinningsindustrierna uttrycker oro över den ökande protektionismen inom EU, särskilt kopplat till förslag om exportrestriktioner för material såsom stålskrot och "blackmass" från batterier. Internationell handel och globala värdekedjor är fundamentalt i hela livscykeln för många produkter och varor. Tillgång till internationella marknader är avgörande för att upprätthålla konkurrenskraft och sysselsättning. Det är essentiellt att återvunna material kan köpas och säljas under samma förutsättningar som för andra industrier.

När den inhemska efterfrågan på återvunnet material inom EU inte är tillräcklig bör fokus vara att lösa de underliggande marknadsmisslyckandena genom incitament eller andra styrmedel, istället för att begränsa exportmöjligheterna ytterligare. Storskalig återvinningsverksamhet förutsätter tillgång till en stor marknad och möjlighet till export utanför EU när den inre marknadens efterfrågan inte täcker sektorns behov.

Nuvarande avfallsregleringar kan i flera fall hämma innovationskraften och nya återvinningsmetoder kan ha svårt att nå ut på marknaden och skalas upp från testmiljöerna. En problematik som bland annat Ragn-Sells vittnar om, vilka under en längre tid utvecklat och testat fler innovativa

återvinningslösningar som är redo att testas bredare på marknaden, men där lagstiftningen bromsar detta.

Se nedan exempel som lyfts av kontaktade företag:

- Exempel om fosfor: Skrivningar i Animal Feed Regulation (Regulation 767/2009, annex III, punkt 5) som inte tillåter användning inom EU av fosfor som återvinns med ursprung i avloppsvatten i djurfoder. Det bidrar till att de återvinningsföretag som idag vill testa nya teknologier för att återvinna fosfor behöver söka sig utanför EU (Kanada, USA eller Brasilien) och att EU samtidigt behöver fortsätta att importera fosfor från Ryssland och Marocko.
- Exempel om bergmaterial: Nationell tolkning och tillämpning av Miljöbalken kap. 15 om avfall (med grund i EU:s avfallsdirektiv), vilket bland annat lett till att bergmaterial från byggindustrin klassificerats som avfall. Något som medfört att bergmaterial från utbyggnad av exempelvis tunnelbanesystemet i Stockholm inte kunnat tas om hand och återanvändas av byggindustrin på ett resurseffektivt sätt.
- Exempel om havsbruk: Fiskslam klassas idag enbart som avfall. Det hindrar återanvändning och produktion av gödningsmedel eller foder, samt hindrar etablering av fabriker för fosforåtervinning. Om fiskslam istället erkänns som en biprodukt eller animalisk biprodukt, enligt Animal By-Product Regulation, så ges möjlighet att använda det till biogas genom rötning⁹.
- Exempel om spannmål: Svenska myndigheter har tidigare klassificerat spannmålsfiber som avfall, trots möjligheten att återanvända sådant matavfall i större omfattning, t.ex. som foder.
- Exempel om koldioxidlagring: Ragn-Sells framhåller behovet av regelverk som möjliggör lagring av koldioxid i produkter, vilket

⁹ Ragn-Sells driver idag ett havsbruksprojekt där fiskslam samlas upp istället för att rinna ut i havet. Slammet transporteras i land och omvandlas till biogas genom rötning, och efter förbränning kan över 90 % av fosfor i askan återvinnas enligt företaget.

skulle underlätta utvinning av kaliumkarbonat och produktion av kalksten från återvunnen koldioxid.

De europeiska företagens konkurrenskraft påverkas även negativt av den bristande tillsynen över import från tredje land. När fler och fler regleringar påförs företag inom EU, samtidigt som dropshipping-aktörer kan undgå lagkraven, så ökar kostnaderna för de europeiska företagen, en kostnad som i slutänden träffar konsumenten i Sverige eller EU. Detta understryker vikten av en bättre fungerande tillsyn över produkter från tredje land.

8. Möjliga alternativa lösningar för att bidra till rättsaktens syfte

Ett starkare fokus på insatser tidigt i värdekedjan

För att CEA ska bidra till verklig cirkularitet behöver den kompletteras med åtgärder som stärker omställningen redan i design- och produktionsledet. De största möjligheterna att minska miljöpåverkan och bevara värde uppstår när produkter konstrueras för lång livslängd, enkel reparation, demontering, återvinning och rena materialflöden. Där finns också stor potential för nya cirkulära affärsmodeller. Politik som fokuserar för ensidigt på avfallsfasen riskerar att missa denna potential. CEA skulle kunna kopplas till horisontella krav under ESPR och andra regleringar som påverkar hur produkter sätts på marknaden. För att företag ska kunna utveckla skalbara cirkulära affärsmodeller krävs också bättre informationsflöden genom hela värdekedjan, exempelvis genom digitala produktpass och gemensamma kvalitetskriterier. Ett stärkt fokus på design- och produktionsfasen minskar behovet av kostsamma insatser senare i kedjan och skapar bättre förutsättningar för innovation och konkurrenskraft.

Ta ett bredare grepp än att reglera avfall och fokusera på resurser

CEA kan skapa större mervärde om akten tar ett helhetsgrepp över den EU-lagstiftning som rör cirkulär ekonomi, ökar graden av harmonisering och bidrar till en mer enhetlig tillämpning i medlemsstaterna. Det finns ett behov av att gå längre än att genom omnibusförslag ändra enskilda komponenter i befintlig EU-reglering. Ett fokus bort från att betrakta sekundära råvaror som avfall som utgångspunkt, och istället se dem som en resurs efterfrågas av många av rådets intressenter. Givetvis med förståelsen

för att det material som är farligt för hälsa eller miljö eller av andra skäl inte lämpar sig för återbruk tas om hand som avfall på ett säkert sätt.

CEA skulle också kunna bidra mer till den cirkulära ekonomin om den tog ett bredare grepp och främjade användning av hållbart producerad kolråvara (både biobaserat, återvunnet och CO²-baserat kol), dvs. inte fokuserade för snävt på avfall och återvinning. Detta skulle ge större utrymme för innovation och stimulera teknikutveckling på hållbarhetsområdet.

Öronmärkt medel inom EU-budgeten

De finns förslag från de europeiska plastföretagen (PRE) och Recycling Europe om att de avgifter som EU-länder numera måste betala för plastförpackningar som inte återvinns borde kunna öronmärkas t.ex. i en fond för återinvestering i återvinningsinfrastruktur, istället för att som idag räknas in i EU:s egna medel utan specifikt användningsområde. Detta förslag skulle kunna övervägas och analyseras ytterligare.

9. Implementeringsrådets underlag till svensk ståndpunkt inför kommande EU-förhandlingar

Implementeringsrådet föreslår att regeringen bör verka för följande, dels för att påverka utformningen av den kommande Circular Economy Act, dels i rådsförhandlingarna efter att förslaget presenterats:

- **Verka för EU-harmonisering av regelverk och definitioner**

Driv på för en gemensam inre marknad för avfall och sekundära material. Förespråka EU-gemensamma End-of-Waste-kriterier för att minska rättsosäkerhet, underlätta cirkulära flöden och gränsöverskridande handel. Harmonisera producentansvaret (EPR) genom bl.a. standardiserade kriterier, rapporteringskrav och digitala system, men på en nivå som inte är onödigt detaljerad eller betungande för företagen.

Efterfråga gedigna konsekvensanalyser som säkerställer att åtgärder är ändamålsenliga, kostnadseffektiva och går i takt med teknikutvecklingen. Åtgärder måste analyseras utifrån hur de påverkar resursanvändningen i ett större perspektiv.

- **Verka för att regelverken blir enkla och anpassade till nybildade och mindre företag**

Det är avgörande att regelverken är enkla och håller nere de administrativa bördorna, särskilt för nybildade, mikro- samt små och medelstora företag. Även regelförslag om redovisning och inrapportering av uppgifter som begärs i samband med t.ex. kvotplikter måste vara anpassade för de mindre företagens förutsättningar och kapacitet. Informationskrav i digitala produktpass bör anpassas så att de inte går utöver need-to-know. I vissa fall kan undantag för mikro- och småföretag behövas. Verka för enkla inrapporteringsstrukturer och tydliga vägledningar för att hjälpa företagen att navigera i de regelverk som gäller för den cirkulära ekonomin.

- **Verka för koherens mellan angränsande regelverk**

CEA måste samspela med andra angränsande regelverk såsom reglerna om hållbarhetsrapportering, förnybartdirektivet, avskogningsförordningen, avfallsdirektivet, avfallstransportförordningen, Reach, PPWR, WEEE, produktsäkerhets- och ekodesignförordningarna och CRMA. Det är till exempel mycket viktigt att definitioner är enhetliga och att dubbla inrapporteringskrav enligt flera regelverk undviks.

- **Främja teknikneutrala regler och ramverk som främjar tillgång till hållbar kolråvara**

Utveckla teknikneutrala ramverk som främjar biobaserade, återvunna och CO²-baserade råvaror.

- **Sträva efter att sätta upp harmoniserade mål eller kriterier för vad en aktör ska uppfylla, snarare än att detaljstyra processerna, så att aktörerna kan bestämma själva hur dessa mål eller kriterier bäst uppnås.**

- **Verka för en EU-lagstiftning där sekundära råvaror ses som resurs istället för att som utgångspunkt betraktas som avfall**

Verka för att EU:s avfallslagstiftning ses över så att den tar sin utgångspunkt i att en sekundär råvara ses som en resurs som kan återanvändas om den inte är farlig för människa och miljö. Det behövs ett tydliggörande av dagens lagstiftning för att komma bort från ett synsätt där sekundära råvaror i första hand betraktas som avfall.

Se över utformningar av dagens regelverk som hindrar övergången till cirkulära arbetssätt och innovation, där lagstiftningarna idag fokuserar på materialens ursprung istället för på deras kvalitet och potential som råvara (se exempel på detta i kapitel 7 ovan).

- **Överväg om avgifter till EU för ej återvunna plastförpackningar kan öronmärkas för investering i återvinningsinfrastruktur**
- **I förhandlingarna om ny miljöomnibus; stötta de ändringar som näringslivet vill se genomslag för i CEA**

Stötta de delar i det miljöomnibusförslag som kommissionens presenterade i december 2025 som kan bidra till företagens omställning till cirkulära affärsmodeller, ökad harmonisering inom EU och regelförenkling. Det rör bl.a. ändringar i befintlig EU-lagstiftning om det utökade producentansvaret för batterier respektive förpackningar och förpackningsavfall (PPWR). Dessa ändringar kan komma att bli normerande för de förslag som läggs i CEA.

- **Säkerställ att tillräcklig tillsyn bedrivs över import från tredje land för att undvika att farliga produkter förs in i EU**

Säkerställ bättre tillsyn över importerade produkters säkerhet och innehåll av farliga kemikalier. Detta minskar risken för att farliga produkter och skadliga ämnen kommer in på EU:s inre marknad, motverkar eventuellt fusk vid användning av återvunnet material, värna de seriösa europeiska företagens konkurrenskraft och bidrar till ett välfungerande konsumentskydd. Sverige bör även driva på för fler koordinerande tillsynsinsatser från central EU-nivå.

Rådet rekommenderar även att åtgärder på nationell nivå övervägs för att stötta övergången till en cirkulär ekonomi:

- **Överväg stöd för att driva på innovation och teknikutveckling**

Det finns behov av att i högre utsträckning rikta offentligt ekonomiskt stöd till forskning och utveckling inom återvinningsteknik och insatser tidigt i värdekedjan, i design- och produktionsfasen, som bidrar till ökad cirkularitet. Rådet har i tidigare yttrande lyft att så bör ske exempelvis via den nya europeiska konkurrenskraftsfonden. Detta i syfte att bland annat uppmuntra företag att investera i innovativa lösningar och utveckla teknik för att bearbeta material som för närvarande inte är lönsamma att återvinna.

- **Överväg ekonomiska incitament och stöd på nationell nivå**

Främja "right to repair" i högre grad genom att införa avdrag liknande RUT-avdraget men för reparationer, återigen sänkt moms för reparationstjänster och överväga mer förmånlig beskattning av återbrukat material. Detta i syfte

att komma ifrån att det i dagsläget ofta är mer kostsamt att reparera exempelvis elprodukter än att köpa nya.

Ge ett riktat uppdrag till Upphandlingsmyndigheten att kartlägga och följa upp i vilken grad och hur offentlig sektor arbetar med hållbarhetskriterier inom upphandling samt vidareutveckla och stärk nuvarande metodstöd och rådgivning inom området.

Handläggare i detta ärende har varit utredningssekreterarna Karin Broms och Veronica Götherström. Kontaktperson är Karin Broms (förnamn.efternamn@regeringskansliet.se)

Beslutat av Implementeringsrådet den 20 januari 2026.