

Gunilla Blomquist
Regeringskansliet

Miljö- och energidepartementet

Miljömålsenheten
103 33 Stockholm

Remiss av Europeiska kommissionens förslag (COM (2015) 614/2) till meddelande om cirkulär ekonomi M2015/04155/Mm

IVL Svenska Miljöinstitutet har med nöje läst Europeiska kommissionens meddelande om Cirkulär ekonomi och finner det i mångt och mycket vara ett heltäckande dokument. Några synpunkter på detta och på förslaget till ändringar i avfallsdirektiven.

Allmänna synpunkter:

Meddelandet är i stort ett bra, framåtsträvande dokument där kommissionen i mångt och mycket tar ett bra helhetsgrepp för att driva på utvecklingen mot en cirkulär ekonomi. Kommissionens förslag täcker in alla viktiga områden inom begreppet cirkulär ekonomi, alltifrån konsumtionsfrågor, design och återanvändning till materialåtervinning och industriell symbios, och visar på en förståelse för olika mekanismer. I vissa avseenden är förslaget konkret till exempel när det gäller förslag till ny lagstiftning inom avfallsområdet, i andra fall handlar det mer om att driva på med forskning och utveckling av nya styrmedel, indikatorer och mätmetoder. En möjlig farhåga skulle vara att det i vissa av förslagen kan tyckas vara långt till praktisk handling, eller att handlingsplanen är något okonkret.

“Making the circular economy a reality will however require long-term involvement at all levels, from Member States, regions and cities, to businesses and citizens.” står det i inledningen och det är bra att det poängteras. Det är också viktigt att formulera sig kring hur det kan säkerställas och uppmuntras. När ansvaret, till exempel vad gäller införandet av vissa styrmedel, ligger helt på medlemsländerna och

kommissionen uppmuntrar agerande kan det vara lämpligt med tydlig uppföljning och utvärdering.

En sak som saknas är betydelsen av rekyleffekter (rebound effects)^{i,ii} som kan inträffa när mer resurseffektiva processer frigör ökat konsumtionsutrymme. Det finns exempel när energieffektivisering faktiskt lett till ökad energianvändning^{iii,iv}, och det är fullt möjligt att detta också kan inträffa som en följd av effektivare resursutnyttjande. Medvetenhet om detta är av central betydelse för att säkra miljövinster relaterade till den cirkulära ekonomin. Det saknas även kopplingar till den pågående digitaliseringen där det finns stora möjligheter med samordnade utvecklingsåtgärder.

Det är såklart önskvärt att förändringar sker omgående och i tidplanen säger man att mycket ska börja i år, vilket möter upp mot detta.

Områdesspecifika synpunkter:

1. Produktion:

Produktdesign. Inom detta område belyser man speciellt elektronik vilket känns rimligt. Dock hade det varit önskvärt att även nämna andra produkter så som till exempel förpackningar.

En stor utmaning blir att utveckla eco-designdirektivet så att det inte bara fokuserar på energiprestanda utan även på livslängd/hållbarhet, hur väl produkterna går att reparera, återanvända, och hur innehåll av vissa ämnen/råvaror ska kunna följas. Hur detta ska gå till beskrivs, men det finns eventuellt en risk att det arbetet kommer att dra ut på tiden. Oavsett det är det ett viktigt arbete som behöver göras, kanske ska man fundera på hur ändringar kan genomföras i snabbare takt.

ⁱ Naturvårdsverket, 2006. Rekyleffekten och effektivitetsfällan - att jaga sin egen svans i miljöpolitiken. Naturvårdsverket Rapport 5623.

ⁱⁱ Maxwell D., Owen P., McAndrew L., Muehmel K. & Neubauer A., 2011. Addressing the rebound effect. European Commission DG Environment Report.

ⁱⁱⁱ Brännlund R., Ghalwash T. & Nordström J., 2007. Increased energy efficiency and the rebound effect: Effects on consumption and emissions. Energy Economics 29, 1-17.

^{iv} Sorrell S., 2009. Jevons' paradox revisited: the evidence for backfire from improved energy efficiency. Energy Policy 37, 1456-1469.

Det är viktigt att de ändringar som föreslås genomförs med ett integrerat tänk kring hela produktens livscykel för att hitta rätt design ur systemperspektiv och inte fokusera enbart på till exempel att maximera livslängden eller underlätta demontering.

Produktionsprocesser. Utmaningarna som sådana är tydligt beskrivna. Man har valt att lägga fokus på "Best Available Technology" och BREF dokumenten, det är också bra att industriell symbios nämns. Det är dock fokus enbart på material, men även energiperspektivet är viktig i symbiostänket. BREF processen är dessutom långsam, ett snabbare tempo i omställningen vore önskvärd.

Det vore också relevant att belysa frågor kring nya affärsmodeller och hur man kan uppmuntra det med hjälp av andra styrmedel. Det vore också önskvärdt att belysa hur möjligheterna till återvinning / industriell symbios påverkas av användandet av kemikalier i produkter.

2. Konsumtion.

I den inledande texten är man proaktiv, en stor utmaning har smugit sig in: kommissionen vill försäkra sig om att produktpriser på ett bättre sätt reflekterar miljökostnader genom ekonomiska instrument till exempel skatter. Man diskuterar även utveckling av nya former av konsumtion eller kollaborativ ekonomi, tjänsteförsäljning osv. och styrning genom offentlig upphandling. När det listas vad kommissionen avser att göra har man sedan tagit ett steg tillbaka, vi skulle önska att kommissionen även vågade ta sig an utmaningarna på ett praktiskt sätt och inte bara notera att de finns.

Viktigt också att styrmedel utformas för att undvika rekyleffekter på konsumtionsområdet. Effekter av olika konsumtionsstrategier så som köpa funktion, återanvändning etc. behöver utredas för att säkerställa att det är nyproduktion som ersätts. Vidare behövs också uppföljning och mätning för att säkerställa att affärsmodeller och produkter är cirkulära och inte bara framställs som det av företagen. Kopplat till mätning så skulle det vara önskvärdt att också premiера och följa upp en ökad livslängd hos den första användaren, en konsumtionsindikator.

3. Avfallshantering.

Avfallshanteringen berörs också speciellt i det att kommissionen föreslår ändringar i befintliga direktiv vilka kommenteras nedan. De utmaningar som belyses här är korrekta. Det är intressant och viktigt att man tydligt tar avstånd från överkapacitet för olika typer av behandling som ligger längre ner i avfallshierarkin (mechanical biological treatment och även förbränning) och tydligt skriver att investeringsfonderna ska användas till att premiera lösningar som möjliggör en hantering i de övre delarna av avfallshierarkin.

Till detta bör läggas till att avfallssystemen även bör utformas för att underlätta för återanvändning och till och med förebyggande. Speciellt återanvändning skulle kunna ske i högre grad om det var mer integrerat med övrig insamling av avfall. Ett bra exempel i Sverige är den insamling av textil till välgörenhetsorganisationer som sker på samma plats som förpackningsinsamlingen. Ett sämre exempel är insamlingen av uttjänt elektronik som i princip omöjliggör återanvändning. En skillnad mellan de båda är vad avsikten är med insamlingen, den senare skulle kunna samlas in annorlunda om syftet var något annat.

Det är också av yttersta vikt att den statistik som man vill samla in tas fram på samma sätt så att den är jämförbar. Tydligare riktlinjer behövs för vilka uppgifter det är som ska samlas in, vidare behöver definitioner och tolkningar göras mer entydiga (gäller alla typer av avfall samt biprodukter).

Vidare saknas det industriella avfallet helt i resonemanget. Något av det nämns under produktion och industriell symbios men vi anser att det vore också önskvärt att till exempel ställa större krav på tillverkande företag att använda återvunnen råvara för att på så sätt skapa en marknad för återvunna råvaror.

4. Marknad för återvunna råvaror.

Här är det bra att man förutom avfall berör både vatten och slam specifikt. Här har man även tagit med frågan om farliga ämnen i återvunnet material vilket är bra. Dock nämns bara innehåll i produkter med ett historiskt perspektiv, men tillverkningen idag tillsätter ju också ämnen som inte är önskvärda/ försvarar återvinning. Det är positivt att kommissionen nämner samverkan mellan lagstiftning på produkter, avfall

och kemikalier. Kanske hade det varit strategiskt att lägga detta avsnitt under produktionsavsnittet för att ge det högre status och skapa en tydligare koppling mellan produktion och avfall.

Vad gäller kriterier för "end-of-waste" är det bra att det nämns, det är dock redan flertalet kriterier som varit på gång i många år. Det vore önskvärt att slutföra dessa processer samtidigt som det ger lite mindre tilltro till att man ska lyckas med de avfall som nu listas.

I det här avsnittet skulle också marknad för återbruk av produkter, reservdelar, komponenter kunna lyftas. Även för detta kan arbete med standarder, kvalitet, märkning etc. vara viktigt för en ökad marknad för återbruk.

Att återvinna näringsämnen också när de lämnat produktionssfären – i synnerhet genom att ta tillvara fosfor som ackumuleras i sjö- och kustsediment – kan ytterligare öka räckvidden för den cirkulära ekonomin.

5. Prioriterade områden:

För samtliga prioriterade områden är det viktigt med en helhetssyn samt att man även lyfter in frågan om återbruk.

Plast – Bra med livscykelfokus och att man även tagit med marint skräp

Mataavfall – En viktig fråga är utveckling av metodik för att mäta matafallsmängder och utveckla indikatorer. Här saknas en referens till det pågående FP7-projektet FUSIONS inom vilket man tagit fram en definition och ett ramverk/ metod för mätning av matafall. Tydlighet i tolkning av definitioner kring bi-produkter och djurfoder är önskvärt. Bra att man uppmärksammar datummärkningsfrågan.

Kritiska råvaror – Viktigt att även här hålla fokus på återbruk av produkter / komponenter innehållande sällsynta jordartsmetaller så att inte endast återvinning premieras. Handlingsplanen skulle dock med fördel kunna preciseras ytterligare.

Bygg- och rivningsavfall – Det vore önskvärt med en tydligare skillnad mellan byggavfall och rivningsavfall. Det är två vitt skilda avfallsströmmar med helt olika förutsättningar.

Biomassa, biobaserade produkter – Extra viktigt med helhetssynen så att inte de biobaserade materialen blir miljömässigt kostsamma att framställa eller försvåras återvinning.

6. Innovation

Forskning och innovation inom H2020 centralt även olika former av investeringsstöd, stöd till SME osv. och andra pågående initiativ är förstas nödvändigt och utpekade i förslaget. Punkten om att man ska involvera stakeholders känns självklar men något ospecifik. Det vore också önskvärt med tydlig politisk styrning och införande av styrmedel. Kommissionen skulle också kunna trycka tydligare på möjligheterna med innovationsupphandling inom myndigheter som en pådrivande faktor för att skapa innovation och förändring.

Kommissionen skriver: "In order to rethink our ways of producing and consuming, and to transform waste into high value-added products, we will need new technologies, processes, services and business models which will shape the future of our economy and society." I det sammanhanget är det viktigt att påpeka att vi också behöver förändring i sociala praktiker/beteenden liksom att utmaningarna som innovationerna ska möta blir tydligare på företags- och individnivå.

7. Mätning

Det är viktigt att det man nu föreslår kan mätas och följas upp. Det finns idag förslag på indikatorer inom paketet för resurseffektivitet som till viss del täcker även cirkulär ekonomi, men ytterligare utveckling av indikatorer även på företagsnivå behövs.

Det är också viktigt att kommissionen i utformandet av mätetal dels utgår från vad som redan rapporteras inom området men också att man har en likriktad bedömning i tolkningar, definitioner och metod för beräkning. Detta gäller även befintlig statistik, som till exempel avfallsstatistiken, som samlas in och kan användas för uppföljning kopplat till cirkulär ekonomi.

Det är önskvärt att mätningarna också görs på ett sätt så att det är kompatibelt med företagets behov och möjligheter, till exempel att indikatorerna går att bryta ned till företagsnivå (och tvärtom att man kan se företagets bidrag till helheten).

Uppföljning och indikatorer bör också finnas med konsumtionsperspektiv (som kan komplettera produktionsperspektivet).

Avfallsförslagen:

Övergripande synpunkter:

Enhetlighet i definitioner och insamling av statistik:

För att kunna följa upp satta mål och införda styrmedel samt för att mäta utvecklingen behövs statistik. Det är bra att kommissionen lyfter att man behöver skapa entydiga definitioner och metoder för att få in detta. I dagsläget är inte statistiken jämförbar mellan länder eftersom ett antal beräkningsmetoder finns listade som accepterade. Tydliga riktlinjer är önskvärda för att harmonisera statistikframställningen.

I nuvarande avfallsstatistik rapporteras endast uppgifter kring materialåtervinning, energiutvinning och deponering. För att alla delar av cirkulär ekonomi ska kunna mätas behövs mätetal även för avfallsförebyggande och återanvändning. Det behöver förtydligas hur detta ska mätas. Kommissionen nämner (sid 18 i Avfallsdirektivet) att man ska mäta hushållsavfall som går till deponi eller förbränning. Det anser inte IVL vara ett tillräckligt bra mått. Vi vill här lyfta fram arbetet som gjorts i projektet "Indikatorer för en resurseffektiv avfallshantering", Elander et al 2014^v som ger inspel till möjliga indikatorer för att bättre mäta den faktiska resurseffektiviteten.

Vad gäller matavfall specifikt vill IVL lyfta det arbete som gjorts inom det FP7-finansierade projektet FUSIONS där både en definition och en manual kring hur man bör ta fram matavfalls data finns framtagna (manualen publiceras 31 mars 2016). IVL har tillsammans med SCB inom konsortiet SMED (Svenska Miljöemissionsdata) på Naturvårdsverkets uppdrag tagit fram flertalet rapporter kring matavfall. Sverige kan bidra till fortsatt utveckling inom området.

Det är också bra att kommissionen avser att ta ett samlat grepp kring definitioner av när avfall upphör att vara avfall och biprodukter då det i

^v Elander M, Jensen C, Stenmarck Å, Holmström D, Sundberg J (2014), Indikatorer för en resurseffektiv avfallshantering. IVL rapport B2153

flertalet fall är ytterst oklart. En tydlig avgränsning till produktlagstiftningen behövs också.

Ändrade mål och gränser för olika typer av behandling

De mål som föreslås kopplat till deponeringsförbud och ökad återvinning är tuffa för vissa länder och inte för andra (Sverige hör till den senare kategorin). Det kan debatteras om till exempel ett tuffare mål på deponiförbud hade drivit på utvecklingen. IVL gör bedömningen att så inte är fallet. För de länder som behöver ställa om är målet tufft, när väl omställningen har skett kommer målet inte spela lika stor roll.

Kommissionen har också i sitt förslag lagt till att förberedelse för återanvändning till målet om materialåtervinning. Det finns idag svårigheter med att mäta förberedelse till återanvändning. Det är ändå bra att det står men en tydlig definition samt metod för hur det ska inkluderas behövs, det är ju till exempel vanligt att återanvändning sker "informellt" genom att man ärver av syskon etc. Målnivån är satt till 65 % år 2030, där skulle kommissionen kunna vara mer ambitiösa och snarare jobba med undantag motsvarande det som finns i deponidirektivet för länder som inte kommit lika långt, detta för att också sporra mer utvecklade länder.

Övriga kommentarer

I de allmänna kommentarerna nr 8 skriver kommissionen om "ekonomiskt värdefulla avfallsmaterial". Här vill IVL påpeka att det är möjligt för kommissionen att själva påverka vad som är värdefulla material genom styrmedel.

IVL vill också generellt påpeka att kommissionen även bör lägga vikt vid industriavfall som också det till exempel kan förebyggas.

Med vänlig hälsning

IVL Svenska Miljöinstitutet AB

Tord Svedberg,
Verkställande direktör

