



Meddelande om en cirkulär ekonomi (kretsloppssamhälle)

2013/14:FPM102

Miljödepartementet

2014-07-30

Dokumentbeteckning

KOM (2014) 398

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén Mot ett kretsloppssamhälle: Program för ett avfallsfritt Europa

Sammanfattning

Meddelandet Mot ett kretsloppssamhälle: Program för ett avfallsfritt Europa (KOM[2014] 398) är en del av det s.k. gröna paketet som presenterades av Europeiska kommissionen den 2 juli 2014. I meddelandet presenteras mål och initiativ som syftar till en omställning från en ekonomi som utgår från en linjär modell till ett kretsloppssamhälle, eller en s.k. cirkulär ekonomi, och till att öka resurseffektiviteten på avfallsområdet i medlemsstaterna genom att bl.a. föreslå höjda målnivåer för materialåtervinning av vissa utpekade avfallsströmmar. Detta meddelande innehåller inte några konkreta lagstiftning- eller åtgärdsförslag.

Kommissionen anser att övergången till en cirkulär ekonomi innebär en genomgripande förändring av systemet och kräver innovation, inte bara i fråga om teknik, utan även avseende organisation, samhälle, finansieringsmetoder och politik. Initiativen i meddelandet innebär bl.a. att lyfta fram goda exempel, att stödja forskningen ytterligare genom partnerskap, att ta fram en samordnad produktpolitik samt att främja en hållbar användning av biomassa.

I meddelandet föreslås även att innovativa finansiella instrument ska utvecklas, att vägledning för miljöanpassad offentlig upphandling ska tas fram, att kommersiell upphandling för innovation ska stödjas, att resurseffektivitet i EU:s finansieringsprogram ska integreras samt att de pilotprojekt som kommissionen driver om miljöavtryck ska byggas vidare på. Vidare föreslås att kommissionen ska främja samarbete mellan olika finansieringsorgan och olika handlingsplaner under Horisont 2020 samt

På avfallssidan föreslås mål för återvinning av kommunernas avfall och mål för ökad återvinning generellt. Därutöver föreslås förbud mot att deponera vissa avfallstyper. Vidare föreslås att marknader för återvunnet material ska utvecklas ytterligare, att möjligheten för att reparera produkter ska öka, att medlemsstaternas rapportering i fråga om avfall ska förenklas, att årlig rapportering ska introduceras och att standarder för detta ska utvecklas. Därutöver finns förslag om att utveckla producentansvaret, sätta mål för minskning av marin nedskräpning, stimulera återvinning från byggsektorn, sätta mål för livsmedelsavfall, minska användning av plastpåsar, återanvändning av sällsynta jordartsmetaller och fosfor samt ytterligare utveckla resultattavlan för resurseffektivitet. Flertalet av målen konkretiseras i det förslag till ändring av flera direktiv om avfall som också presenterades inom ramen för det gröna paketet.

Regeringen är generellt positiva till kommissionens ansats att ta ett samlat grepp om frågor kring en cirkulär ekonomi, och på de olika insatsområden och verktyg som omfattas. Att främja synen på avfall som en resurs och att verka för att farliga ämnen inte återcirkuleras genom återvinning är viktigt. Regeringen välkomnar också bl.a. att kommissionen lyfter fram behovet av förändringar längs hela värdekedjan, nya samarbeten mellan olika aktörer, industriell symbios, nya affärsmodeller och finansiella systemets roll.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Meddelandet Mot ett kretsloppssamhälle: Program för ett avfallsfritt Europa (KOM[2014] 398) ingår som ett led i flaggskeppet för resurseffektivitet (KOM[2011] 21) som beslutades inom ramen för Europa 2020-strategin. I färdplanen för ett resurseffektivt Europa (KOM[2011] 571) som presenterades 2011, föreslog kommissionen ett ramverk för åtgärder och underströk behovet av en integrerad strategi över flera politikområden.

De viktigaste idéerna från färdplanen utvecklades ytterligare i det sjunde miljöhandlingsprogrammet som har som ett prioriterat mål att göra EU till en resurseffektiv, grön och konkurrenskraftig ekonomi med låga koldioxidutsläpp. I samband med det sjunde miljöhandlingsprogrammet lyftes vikten av indikatorer och mål för resurseffektivitet och att det skulle bedömas om det var lämpligt att införa en överordnad indikator och ett överordnat mål i den europeiska planeringsterminen.

Plattformen för ett resurseffektivt Europa (EREP), som tillsatts av kommissionen, samlar regeringar, företag och organisationer inom det civila samhället och har tagit fram rekommendationer till kommissionen kring resurseffektivitet. EREP har uppmanat EU till insatser för att gå över till en

mer cirkulär ekonomi, vilket kräver mer återanvändning och högkvalitativ återvinning för att minska beroendet av primära råmaterial.

2013/14:FPM102

Kommissionen presenterade den 2 juli 2014 det s.k. gröna paketet bestående av fyra meddelanden samt ett förslag till ändring av flera direktiv om avfall. I paketet ingår meddelandet om ett kretsloppssamhälle (KOM[2014] 398) samt ett förslag till ändring av flera direktiv om avfall (KOM[2014] 397), ett meddelande om en grön handlingsplan för små- och medelstora företag (KOM[2014] 440), ett meddelande om ett initiativ för grön sysselsättning (KOM[2014] 446) och ett meddelande om möjligheterna till resurseffektivitet i byggsektorn (KOM[2014] 445). Denna faktapromemoria behandlar meddelandet om ett kretsloppssamhälle. Den engelska versionen av meddelandet benämns *Towards a circular economy: A zero waste programme for Europe*.

1.2 Förslagets innehåll

Meddelandet är ett led i en ambitiös ansats som syftar till att uppnå hållbar utveckling genom en grundläggande övergång från en ekonomi som utgår från en linjär modell till en cirkulär modell. I stället för att utvinna, producera, konsumera och kassera finns det nu en vision om en annan ekonomisk modell. I en cirkulär ekonomi blir reparation och annan återanvändning samt återvinning normen. Genom en längre produktiv användning av material, återanvändning och större effektivitet skulle också EU:s konkurrenskraft förbättras internationellt sett. Detta tillvägagångssätt fastställs i meddelandet som förklarar hur innovation på marknaderna för återvinning, nya affärsmodeller, ekodesign och s.k. industriell symbios kan åstadkomma en cirkulär ekonomi och ett samhälle utan avfall.

Av meddelandet framgår hur en effektivare resursanvändning kommer att leda till ny tillväxt och nya arbetstillfällen. Större effektivitet kommer att drivas fram av innovativ design, bättre produkter och produktionsprocesser, innovativa affärsmodeller och tekniska framsteg när det gäller att omvandla avfall till en resurs.

Kommissionen anger i meddelandet att om målen för avfallshantering nås, inklusive de som nu föreslagits, innebär det att 580 000 arbetstillfällen skapas, samtidigt som Europa skulle bli mer konkurrenskraftigt och efterfrågan på dyra, knappa resurser skulle minska. Förslagen i meddelandet innebär även steg mot lägre miljöpåverkan och minskade utsläpp av växthusgaser.

Syftet med meddelandet är att skapa ett ramverk som bidrar till att förverkliga den cirkulära ekonomin genom mer samstämmiga strategier, smart lagstiftning och aktivt stöd från forskning och innovation. Detta väntas leda till att investeringar och finansiering ökar samtidigt som det ger företagen en framträdande roll och främjar konsumenternas engagemang. I meddelandet föreslår kommissionen också att resursproduktiviteten bör mätas utgående från BNP i förhållande till råmaterialkonsumtion och att en

Meddelandet presenterar bl.a. följande mål och initiativ:

1. *En stödjande politisk ram* – med syfte att undanröja marknadshinder som hindrar möjligheter att nå en effektiv resurshantering föreslås. Några hinder som kommissionen identifierar är befintlig infrastruktur, befintlig teknik och befintliga företagsmodeller samt rådande konsumentbeteenden. Ett annat hinder är att priset på produkter inte avspeglar resursanvändningens verkliga kostnader för samhället. En stödjande ram kommer att innehålla en kombination av verktyg såsom regleringar, marknadsbaserade instrument, forskning och innovation. Ytterligare verktyg är utbyte av information och stöd till frivilliga åtgärder. Arbetet kommer att ske i samarbete med olika aktörer. Kommissionen avser att fortsätta analysen.
 - a. *Formgivning och innovation för ett kretsloppssamhälle* – inkluderar bl.a. framtagande av en samordnad produktpolitik, utveckling av Ekodesigndirektivet¹, användning av biomassa på ett hållbart sätt samt samarbete mellan och inom värdekedjor. Denna del inkluderar även utveckling av mer kretsloppsriktade modeller för varor och tjänster som bl.a. kan omfatta en produkts hållbarhet samt möjlighet till uppgradering och reparation. Vidare föreslås att ett förstärkt partnerskap inrättas för att stödja forskning och innovativa strategier.
 - b. *Frigöra investeringar i lösningar för ett kretsloppssamhälle* – innebär bl.a. att klargöra finansinstitutens hållbarhetsansvar, se över innovativa finansiella instrument och metoder för att göra s.k. ”resursstress test” för företag. Denna del av förslaget kommer även att innebära att ta fram vägledningar för hur EU:s nya upphandlingsdirektiv² kan utnyttjas för miljöanpassad offentlig upphandling, stödja upphandling för innovation samt att integrera resurseffektivitet i EU:s finansieringsprogram.
 - c. *Utnyttja åtgärder av företag, och konsumenter och stödja små och medelstora företag* – För att stödja engagemang från små och medelstora företag (SMEs) och konsumenter föreslår kommissionen att bygga vidare på de pilotstudier om miljöavtryck

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/125/EG om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter.

² Europaparlamentet och rådets direktiv 2014/25/EU om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG, Europaparlamentet och rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG samt Europaparlamentet och rådets direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner.

som kommissionen initierat och se hur dessa kan användas i produkt- och processdesign och för att kunna ge konsumenter bättre information. Under Horisont 2020 föreslås att samarbete mellan olika aktörer och processer ska stödjas samt att tillkomst av arbetstillfällen och kunskap för en cirkulär ekonomi ska stödjas.

2. *Modernisering av avfallspolitiken och dess mål: avfall som resurs* – Kommissionen föreslår här en rad mål som återfinns som konkreta lagstiftningsförslag i det förslag till ändring av flera direktiv om avfall som presenterades av kommissionen samtidigt med detta meddelande.
 - a. *Definiera avfallsmål för övergången till ett återvinningssamhälle* – Kommissionen föreslår ett mål på minst 70 procent för återvinning av kommunernas avfall till 2030, ett mål att 80 procent av förpackningar ska återvinnas till 2030, att deponering av en rad avfallstyper ska förbjudas och att medlemsländerna till 2030 i stort sett helt förbjuder deponering. Kommissionen föreslår även att marknader för återvunnet material ska utvecklas.
 - b. *Förenkling och förbättrat genomförande av avfallslagstiftningen* – I syfte att säkerställa ett bättre genomförande av avfallsregelverket föreslår kommissionen att medlemsstaternas rapportering ska förenklas, att årlig rapportering ska introduceras och att datahanteringen ska förenklas. Initiativen innebär också att etablera en tidig varningsmekanism för att säkerställa att medlemsstaterna vidtar åtgärder för att nå uppsatta mål. Kommissionen föreslår även att medlemsstaterna ska införa producentansvar i större utsträckning på nationell nivå samt att investeringar för att hantera avfall i enlighet med EU:s avfallshierarki ska främjas.
 - c. *Ta itu med särskilda avfallsutmaningar* – Kommissionen föreslår att vissa avfallsströmmar såsom livsmedelsavfall, farligt avfall och plast ska ses över. Kommissionen föreslår även att frågor om marint skräp, fosfor och illegala transporter av avfall ska ses över samt att medlemsstaterna ska ta fram åtgärder för insamling och återvinning av sällsynta jordartsmetaller. För livsmedelsavfall föreslås att medlemsländerna ska ta fram nationella strategier och att matavfallet ska minska med 30 procent till 2025 jämfört med idag, att medlemsländerna tar fram registreringssystem för farligt avfall, att användningen av plastpåsar ska minska samt att ett politiskt ramverk för hur fosfor kan återföras till marken på ett bättre sätt ska tas fram.

3. *Fastställa ett mål för resurseffektivitet* – Baserat på rekommendationerna från plattformen för ett resurseffektivt Europa (EREP) om en huvudindikator för kommissionen fram Raw Material Consumption som en möjlig huvudindikator vilket kommer att beaktas i översynen av Europa 2020-strategin. Dessutom ska en resultattavla för resurseffektivitet utvecklas för att bl.a. mäta genomförandet av färdplanen för resurseffektivitet.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet har inga direkta effekter på den svenska lagstiftningen då de inte innehåller konkreta lagstiftnings- eller åtgärdsförslag.

1.4 Budgetära konsekvenser/Konsekvensanalys

Kommissionens meddelande har inga direkta budgetära effekter då det saknar konkreta lagstiftnings- eller åtgärdsförslag. De förslag som kommissionen aviserar i meddelandet kommer att ha konsekvenser som kommer att behöva analyseras när konkreta förslag läggs. Förslagen till mål på avfallsområdet kan komma att innebära konsekvenser. Dessa hanteras i samband med förslaget till ändring av flera direktiv om avfall.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är generellt positiva till kommissionens ansats att ta ett samlat grepp om frågor kring en cirkulär ekonomi och på de olika insatsområden och verktyg som omfattas. Avfallshierarkin i EU:s avfallsregelverk är en viktig del i arbetet med resurseffektivitet. Att främja synen på avfall som en resurs är viktigt, inte bara för de stora avfallsströmmarna, utan också för att främja återvinning. Regeringen anser att det är av största vikt att verka för att farliga ämnen inte återcirkuleras genom återvinning – giftfria och resurseffektiva kretslopp ska eftersträvas.

Regeringen välkomnar att kommissionen lyfter fram behovet av förändringar längs hela värdekedjan såsom nya samarbeten mellan producenter, investerare, konsumenter och återvinnare, såsom industriell symbios, nya affärsmodeller, och finansiella systemets roll samt behovet av att minska risker för investerare. Regeringen ställer sig bakom att hållbar användning av biomassa, men även natursressurser i dess helhet, främjas.

Regeringen anser också att det är bra att betydelsen av miljöanpassad offentlig upphandling och kommersiell upphandling för innovation lyfts fram och att stödjande insatser planeras.

Regeringen anser att frågan om en ny huvudindikator för resurseffektivitet kräver fortsatt analys då en diskussion om olika alternativ pågår och en indikator bör vara relevant.

Regeringen ser positivt på att konsumenternas roll och agerande lyfts fram och ser gärna fler insatser än information för att skapa incitament för hållbar konsumtion och produktion. Bland annat kan integrering i utbildningsprogram, infrastruktur som stödjer hållbart agerande och ekonomiska styrmedel bidra.

I övrigt anser regeringen generellt att förslag bör vara administrativt och ekonomiskt effektiva.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt då det rör sig om ett meddelande som inte innehåller några konkreta lagstiftnings- eller åtgärdsförslag som kan bedömas enligt subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet har presenterats i rådsarbetsgruppen för miljö den 10 juli 2014 och vid det informella miljöministerrådet den 16 juli 2014. Fortsatt behandling av meddelandet väntas under hösten 2014.

4.2 Fackuttryck/termer

2013/14:FPM102

Värdekedja: Process som inbegriper företagets basfunktioner, utveckling, produktion, marknadsföring mm.

Ekodesign: Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/125/EG om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter

Industriell symbios: att koppla samman olika energi- och materialflöden mellan industrier och produktionsanläggningar för att använda resurser på ett effektivt sätt

Horisont 2020: EU:s ramprogram för forskning och innovation 2014–2020

Europa 2020-strategin: EU:s strategi för tillväxt och jobb