



En ny handlingsplan för den cirkulära ekonomin

2019/20:FPM28

Miljödepartementet

2020-04-08

Dokumentbeteckning

COM (2020) 98

Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska och sociala kommittén samt Regionkommittén En ny handlingsplan för den cirkulära ekonomin, För ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa

Sammanfattning

I december 2019 aviserade kommissionen en ny handlingsplan för cirkulär ekonomi i meddelandet om en europeisk grön giv (KOM (2019) 640, se Fakta PM 2019/20:FPM14) Den 11 mars 2020 presenterade kommissionen den nya handlingsplanen, En ny handlingsplan för den cirkulära ekonomin – För ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa.

I handlingsplanen konstaterar kommissionen att en uppskalning av den cirkulära ekonomin kommer att vara avgörande för att uppnå klimatneutralitet senast 2050 och för att frikoppla ekonomisk tillväxt från resursanvändning, samtidigt som man säkerställer EU:s långsiktiga konkurrenskraft.

Kommissionens flaggskepp i handlingsplanen är kommande förslag till regelverk om hållbara produkter. Kärnan i detta lagstiftningsinitiativ kommer att vara att utvidga ekodesigndirektivet. Det man vill åstadkomma är bl.a. en mer hållbar produktdesign och att ge konsumenter bättre tillgång till information. En ytterligare åtgärd som nämns är översynen av industriutsläppsdirektivet (IED). Kommissionen lyfter även genomförandet av handlingsplanen för bioekonomi, som ska stödja en hållbar och cirkulär biobaserad sektor. Vidare lyfts ett antal särskilt viktiga värdekedjor fram, för vilka kommissionen anser att det krävs snabba, omfattande och samordnade åtgärder. I efterföljande avsnitt beskriver kommissionen utmaningar och aviserar åtgärder som man avser att presentera när det gäller bl.a. avfall,

kemikalier, behovet av en väl fungerande EU-marknad för returråvaror, export av avfall, ekonomi, forskning och innovation och det globala arbetet.

2019/20:FPM28

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande om en ny handlingsplan för den cirkulära ekonomin och ställer sig positiv till det helhetsgrepp som kommissionen har tagit i frågan och att man ser omställningen till en cirkulär ekonomi som en del i att säkerställa EU:s långsiktiga konkurrenskraft. När de respektive insatser som aviseras i handlingsplanen konkretiseras kommer mer specifika ståndpunkter tas fram.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

År 2015 presenterade kommissionen den första EU-handlingsplanen för cirkulär ekonomi. Våren 2019 presenterade kommissionen ett slutligt paket inom ramen för 2015 års handlingsplan, med bl.a. redovisning av de insatser som genomförts. I oktober 2019 antogs rådsslutsatser som uppmanade kommissionen att presentera en ny EU-handlingsplan för cirkulär ekonomi. I december 2019 presenterade kommissionen meddelandet om en europeisk grön giv (KOM (2019) 640, se Fakta PM 2019/20:FPM14). I meddelandet aviseras en ny handlingsplan för cirkulär ekonomi. Den 11 mars 2020 presenterade kommissionen den nya handlingsplanen En ny handlingsplan för den cirkulära ekonomin – För ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa.

1.2 Förslagets innehåll

Handlingsplanen tar avstamp i utmaningen att den globala konsumtionen är på väg att överstiga de resurser jorden har. Kommissionen konstaterar att en uppskalning av den cirkulära ekonomin från ett fåtal föregångare till de stora ekonomiska aktörerna kommer att vara avgörande för att uppnå klimatneutralitet senast 2050 och för att frikoppla ekonomisk tillväxt från resursanvändning, samtidigt som man säkerställer EU:s långsiktiga konkurrenskraft. Man slår fast att EU måste påskynda övergången till en tillväxtmodell som ger mer tillbaka till planeten än den tar, göra framsteg när det gäller att hålla sin resursförbrukning inom planetens gränser och därför sträva efter att minska sitt konsumtionsavtryck och fördubbla sin cirkulära materialanvändning under det kommande decenniet. Kommissionen ser denna övergång till ett hållbart ekonomiskt system som en del av den nya industristrategin.

Handlingsplanen beskriver vidare vilka åtgärder som planeras för att möta utmaningarna. Syftet med handlingsplanen är att påskynda de djupgående förändringar som krävs enligt den europeiska gröna giv, genom att bygga vidare på de åtgärder för den cirkulära ekonomin som har vidtagits sedan den förra handlingsplanen från 2015.

Kommissionens flaggskepp i handlingsplanen är kommande förslag till regelverk om hållbara produkter. Även andra typer av insatser för produkter kan bli aktuella, bl.a. överväger kommissionen, utöver aviserat regelverk, även hållbarhetsprinciper för att reglera hur produkter ska tas omhand och hålla bättre. Kärnan i detta lagstiftningsinitiativ kommer att vara att utvidga ekodesigndirektivet till att omfatta mer än energirelaterade produkter. Det man vill åstadkomma är bl.a. en mer hållbar produktdesign och att ge konsumenter bättre tillgång till information. De föreslagna åtgärderna rör bl.a. produkters reparerbarhet, uppgraderbarhet och återanvändbarhet, ökande av andelen återvunnet material i produkter, begränsningar av engångsprodukter, att planerat åldrande av produkter motverkas, minskning av förekomsten av farliga kemikalier i produkter och förbud att förstöra osålda varor. Man vill också mobilisera potentialen för digitalisering av produktinformation och nämner olika lösningar där man på olika sätt bifogar produktinformation till en produkt, så som digitala pass, ”taggning” och vattenmärken. Konsumenter ska få ”rätt till reparation” och mer tillgång till information. Kommissionen kommer också att lämna förslag om att företag ska kunna styrka de miljöfördelar de säger att deras produkter har med hjälp av metoder för att mäta produkters och organisationers sk. miljöavtryck.

Kommissionen konstaterar också att cirkularitet kan ge betydande materialbesparingar i värdekedjorna och produktionsprocesserna, ge extra värde och skapa nya ekonomiska möjligheter. En av de åtgärder som nämns på detta område är översynen av industriutsläppsdirektivet (IED), där man i samband med översynen kommer att bedöma alternativ för att ytterligare främja cirkularitet i industriprocesser. Kommissionen lyfter även genomförandet av handlingsplanen för bioekonomi som ska stödja en hållbar och cirkulär biobaserad sektor.

Ett antal särskilt viktiga värdekedjor lyfts fram i handlingsplanen. För dessa anser man att det krävs snabba, omfattande och samordnade åtgärder. De värdekedjor som identifieras är:

- Elektronik och informations- och kommunikationsteknik (IKT)
- Batterier och fordon
- Förpackningar
- Plast
- Textilier
- Byggande och byggnader
- Livsmedel, vatten och näringsämnen

I efterföljande avsnitt lyfter kommissionen fram problem med att mängden avfall inte minskar trots åtgärder både på EU-nivå och i medlemsstaterna. De åtgärder som man nu föreslår handlar bl.a. om mål för avfallsminskning för vissa avfallsströmmar och att jobba med att genomföra, stärka och vidareutveckla de befintliga avfallsregelverken. Kommissionen kommer också att arbeta med frågan kring export av avfall. Här avser man bl.a. vidta åtgärder i syfte att begränsa export av avfall som kan hanteras inom EU och säkerställa att EU inte exporterar sina avfallsutmaningar till tredjeländer. För

att öka tilltron till användning av återvunna material vill kommissionen vidta en rad åtgärder. Till exempel vill man stödja utvecklingen av lösningar för högkvalitativ sortering och borttagning av föroreningar från avfall och utveckla harmoniserade system för att spåra och hantera information om ämnen. Genom den kommande kemikaliestrategin för hållbarhet kommer kommissionen att arbeta vidare med gränssnittet mellan kemikalier, produkter och avfallsagstiftning och med att stärka synergierna med den cirkulära ekonomin. Kommissionen vill också skapa en väl fungerande EU-marknad för returråvaror och föreslår åtgärder för detta. Kommissionen lyfter här fram att det finns ett antal utmaningar när det gäller att konkurrera med primära råvaror.

Kommissionen konstaterar att för att uppnå klimatneutralitet är det nödvändigt att stärka synergierna mellan cirkularitet och minskning av växthusgasutsläppen. Kommissionen kommer att arbeta med analys, utveckling av modelleringsverktyg och även med att stärka rollen för cirkularitet i framtida översyner av energi- och klimatplaner och andra relevanta klimatpolitiska åtgärder.

Vidare lyfter kommissionen fram att åtgärder krävs för att styra ekonomin mot mer hållbara produktions- och konsumtionsmönster, i tillägg till de initiativ som redan tagits så som exempelvis i EU:s taxonomiförordning. Kommissionen beskriver flera av de initiativ man redan tagit i detta avseende och att man kommer fortsätta arbetet med fler insatser, exempelvis en skärpning av bestämmelserna om företagens miljörapportering och stöd till ett näringslivslett initiativ för att ta fram miljöredovisningsprinciper.

Handlingsplanen tar vidare upp forskning och innovation. Horisont Europa kommer att stödja arbetet med att utforma indikatorer och data, nya material och produkter, ersättning och eliminering av farliga ämnen genom en strategi för säker design, cirkulära affärsmodeller och nya produktions- och materialåtervinningstekniker. Det immaterialrättsliga systemet föreslås anpassas till den gröna omställningen. För att säkerställa immateriella rättigheter som en viktig främjande faktor för den cirkulära ekonomin och framväxten av nya affärsmodeller kommer kommissionen att föreslå en strategi.

Kommissionen betonar att EU endast kan lyckas om dess insatser även driver på den globala omställningen till en klimatneutral och resurseffektiv cirkulär ekonomi. För att stödja en global omställning till cirkulär ekonomi kommer kommissionen bl.a. verka för ett globalt plastavtal, se till att frihandelsavtal reflekterar målsättningarna i cirkulär ekonomi och föreslå en global allians för cirkulär ekonomi.

Slutligen tas uppföljning av framsteg upp. Kommissionen kommer uppdatera den sk. övervakningsramen för den cirkulära ekonomin som del i den nya inriktningen på Europeiska terminen och dess hållbarhetsdimension. Nya indikatorer, som i så stor utsträckning som möjligt bygger på europeisk statistik, kommer att inriktas på fokusområdena i handlingsplanen samt de

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Ej tillämpligt. Meddelandet avser en handlingsplan som adresserar kommande åtgärder. När åtgärdsförslag som finns i handlingsplanen längre fram konkretiseras och realiseras kan dessa komma att ha effekt på svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens meddelande har ingen omedelbar budgetär konsekvens för Sverige då det innehåller en handlingsplan som adresserar kommande åtgärder. När åtgärdsförslag som finns i handlingsplanen längre fram konkretiseras och realiseras kan det ha budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande om en ny handlingsplan för den cirkulära ekonomin och ställer sig positiv till det helhetsgrepp som kommissionen har tagit i frågan och att omställningen till en cirkulär ekonomi ses som en del i att säkerställa EU:s långsiktiga konkurrenskraft. När de respektive insatser som aviseras i handlingsplanen konkretiseras kommer mer specifika ståndpunkter tas fram.

Regeringen är positiv till att kopplingen mellan cirkulär ekonomi och klimat är tydlig i handlingsplanen. En mer cirkulär ekonomi är väsentligt för att klimatmålen ska kunna nås.

Regeringen ser också positivt på att kommissionen tar upp bioekonomi och genomförandet av handlingsplanen för bioekonomi som en väg att möjliggöra ökad cirkularitet inom industrin.

För att gå mot en cirkulär ekonomi bör ytterligare och bredare krav på produktdesign ställas. Design för att underlätta cirkularitet behövs, till exempel design som gör det möjligt att återanvända, återtillverka, reparera produkter eller demontera produkten före materialåtervinning. Regeringen välkomnar därför den policyram för hållbara produkter som kommissionen aviseras. Vissa horisontella krav kan behövas för alla produkter, till exempel information om innehåll och avfallshantering för att säkerställa giftfria kretslopp, medan för andra produktgrupper kan mer specifika krav behövas, när detta är mer ändamålsenligt. Regeringen välkomnar också att

ekodesigndirektivets principer ska komma att omfatta fler produkter än, som nu, endast energirelaterade produkter.

2019/20:FPM28

Regeringen välkomnar att revideringen av industriutsläppsdirektivet tas upp som en del i att möjliggöra en ökad cirkularitet inom industrin och att cirkulär ekonomi ska integreras i dokumenten gällande bästa tillgängliga teknik. Det är även viktigt att industriutsläppsdirektivet bidrar till giftfria kretslopp.

Ett ändamålsenligt krav på återvunnet material i produkter driver en marknadsefterfrågan och kan vara ett incitament för att öka insamling, sortering och återvinning av avfall. Regeringen ser därför positivt på att kommissionen vill öka andelen återvunnet material i produkter. Regeringen vill dock särskilt lyfta att det är viktigt med kunskap om innehållet i det återvunna materialet och att det är av hög kvalitet och bidrar till giftfria kretslopp. Det är också viktigt att det utvecklas robusta metoder, tekniska eller administrativa, för att på ett rättssäkert sätt kunna verifiera innehåll av återvunnet material i produkter. Vid utarbetandet av legala krav på användning av återvunnet material i produkter är det viktigt att eftersträva lika villkor mellan tillverkning inom EU och import av produkter.

Regeringen ser också positivt på att kommissionen vill driva på arbetet för produktinformation till konsumenter och välkomnar att kommissionen vill mobilisera potentialen för digitalisering av produktinformation.

Beträffande de utpekade värdekedjorna för förpackningar, plast och textilier så anser regeringen att det är positivt att åtgärder för att uppdatera väsentliga krav för förpackningar finns med och att det aviseras åtgärder mot överpaketering. Regeringen ser vidare att det är bra med krav på innehåll av återvunnen plast eftersom detta kan bidra till att skapa en fungerande marknad med efterfrågan på giftfria återvunna platsråvaror. Regeringen anser även att det är positivt att det är tydligt att kommissionen avser besluta om begränsning av mikroplast och välkomnar att en EU-strategi för textilier aviseras.

När det gäller byggande och byggnader är det bra med det ökade fokuset på cirkulär ekonomi, men perspektivet om giftfria kretslopp saknas i handlingsplanen. Det är viktigt att horisontella krav för en giftfri miljö beaktas i detta sammanhang. Regeringen välkomnar att revidering av förordningen om byggprodukter tas upp i handlingsplanen. För att nå cirkulär ekonomi inom byggsektorn kommer det vara viktigt att förbättra och utöka informationen om byggprodukters innehåll. Det är även viktigt att underlätta spårbarheten av ämnen eller material i byggprodukter, som kan komma att bli problematiska vid avfallshantering och materialåtervinning.

Regeringen välkomnar fortsatta insatser på avfallsområdet, särskilt att kommissionen avser att jobba med att genomföra, stärka och vidareutveckla de befintliga avfallsregelverken och att vidta åtgärder i syfte att begränsa export av avfall som kan hanteras inom EU och säkerställa att EU inte exporterar sina avfallsutmaningar till tredjeländer. EU-länder ska inte

exportera till länder som inte kan säkerställa en miljömässigt och för människors hälsa godtagbar avfallshantering.

2019/20:FPM28

Regeringen anser att giftfria kretslopp är en förutsättning för att främja en cirkulär ekonomi. Om en marknad för återvunnet material ska fungera krävs det att man kan vara säker på att dessa material uppfyller samma krav gällande säkerhet och kvalitet som nya material. Genom utfasning av särskilt farliga ämnen möjliggörs ökad återvinning. Det är bra att kemikalier lyfts i handlingsplanen, men det är viktigt att kemikaliefrågor integreras i policyutveckling på relevanta områden och inte enbart behandlas som en separat fråga. Regeringen ser fram emot den kommande kemikaliestrategin för hållbarhet. Regeringen anser att ambitionerna från EU:s 7:e miljöhandlingsprogram om en strategi för giftfri miljö måste behållas i arbetet med kemikaliestrategin.

Regeringen ser positivt på att kommissionen vill bidra till en väl fungerande EU-marknad för returråvaror och genomföra åtgärder för detta, till exempel ta fram kriterier. Regeringen önskar att frågan om hur handelsregelverket kan stödja cirkulär ekonomi genom att underlätta handel med återvunnet material beaktas. För att öka marknadens efterfrågan på sekundära råvaror måste det säkerställas att materialet är av hög kvalitet och med känt, giftfritt innehåll.

Regeringen ser också positivt på att kommissionen avser att leda arbetet för ett globalt avtal för plast på global nivå. Regeringen ser slutligen positivt på att kommissionen aviserar att ta hänsyn till att målsättningarna i cirkulär ekonomi integreras i frihandelsavtal samt i bilaterala, regionala och multilaterala processer och avtal.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter när det gäller meddelandet om cirkulär ekonomi är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter när det gäller meddelandet om cirkulär ekonomi är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Kommissionens meddelande har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ej tillämpligt, avser ett meddelande med en handlingsplan som adresserar kommande åtgärder.

Kommissionens meddelande innehåller inga konkreta åtgärds-/lagstiftningsförslag som kan bedömas enligt subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det har aviserats att handlingsplanen behandlas som en diskussionspunkt på miljörådsmötet i juni 2020.

4.2 Fackuttryck/termer

Taxonomi

Den EU-gemensamma taxonomin för miljömässigt hållbara investeringar är en av åtgärderna i EU:s handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt som kommissionen antog år 2018. Taxonomin ger möjlighet att identifiera och jämföra investeringar som är nödvändiga för att nå en hållbar ekonomi.

Horisont Europa

EU:s kommande ramprogram för forskning och innovation 2021–2027.

Europeiska terminen

Den europeiska planeringsterminen är en cykel för samordning av den ekonomiska politiken och finanspolitiken inom EU. Den utgör en del av EU:s ram för ekonomisk styrning.

Mikroplast

Mikroplaster är mycket små (vanligtvis mindre än 5 mm) fasta partiklar som består av blandningar av polymerer (de primära beståndsdelarna i plast) och funktionella tillsatser.

Särskilt farliga ämnen

Ämnena på kandidatförteckningen. Kandidatförteckningen är en lista med drygt 200 särskilt farliga ämnen. Den är en del av den europeiska kemikalielagstiftningen, Reach. Ämnena på kandidatförteckningen har egenskaper som kan medföra allvarliga och bestående effekter på människors hälsa och på miljön, så kallade särskilt farliga ämnen, SVHC-ämnena. Det är ämnena som är cancerframkallande, skadar arvsmassan, stör fortplantningsförmågan, är långlivade, bioackumulerande och toxiska, är mycket långlivade och mycket bioackumulerande eller har andra särskilt farliga egenskaper som anses vara lika allvarliga som de ovan, till exempel hormonstörande egenskaper.