



Kontaktperson  
Miljöprövningsenheten  
Viktor Forsell  
010-2241327  
viktor.forsell@lansstyrelsen.se

Regeringen  
Miljö- och energidepartementet  
103 33 STOCKHOLM

## Yttrande över Europeiska kommissionens förslag (COM (2015) 614/2) till meddelande om cirkulär ekonomi, M2015/04155/Mm

### Sammanfattning

Länsstyrelsen ställer sig huvudsakligen positiv till Europeiska kommissionens förslag till meddelande om cirkulär ekonomi och de ändringar som föreslås i de sex avfallsdirektiven som remitterats från regeringen.

Länsstyrelsen vill dock påtala några övergripande synpunkter samt några som rör mer detaljerade frågor och eller enskilda artiklar. Det gäller bland annat avfallsminimering, den ökade rapporteringen som föreslås och resurser för detta, vissa definitioner, några förtydliganden och vissa farhågor som Länsstyrelsen kan se.

I övrigt utvecklar vi våra synpunkter nedan.

### Bakgrund

Miljö- och energidepartementet har översänt Europeiska kommissionens förslag till meddelande om cirkulär ekonomi samt förslag till revidering av flera av EU:s avfallsdirektiv (sex stycken) för yttrande till berörda myndigheter och organisationer.

För att underlätta övergången till en mer cirkulär ekonomi lägger kommissionen fram ett paket om cirkulär ekonomi, som innehåller reviderade lagstiftningsförslag om avfall samt en övergripande handlingsplan med konkreta uppdrag för kommissionen fram till år 2020. Förslagen fastställer en tydlig och ambitiös



långsiktig vision med tydliga mål för att öka materialåtervinning och minska deponering. Förslagen innehåller även konkreta åtgärder för att undanröja hinder för en bättre avfallshantering. I förslagen finns också förenklade och förbättrade definitioner och harmoniserade beräkningsmodeller för återvinningsgrader i hela EU.

## Bedömning och yttrande

### Övergripande synpunkter

Länsstyrelsen är positiv till att EU nu tar fram en handlingsplan för att underlätta en omställning till cirkulär ekonomi samt gör ändringar i de direktiv som omfattas av remissen. I en cirkulär ekonomi hålls värdet av produkter, material och resurser kvar så länge som möjligt i ekonomin och avfallsmängderna minimeras. En cirkulär ekonomi skapar också nya arbetstillfällen, sparar energi och minskar koldioxidutsläppen samt skapar möjligheter till att lösa även sociala aspekter i samhället.

EU:s handlingsplan ska skapa förutsättningar för en cirkulär ekonomi samt ge signaler till investerare och samhället i stort om en önskvärd samhällsomställning. Handlingsplanen ska driva på investeringar och ta bort hinder för en cirkulär ekonomi.

Det är bra att det nya förslaget nu täcker hela den ekonomiska cykeln med både ekodesign, tillverkning och avfallsminimering. Däremot saknas en djupare diskussion om att inte över huvudtaget producera och konsumera onödiga produkter och hur detta ska stimuleras. För att få till en omställning till en cirkulär ekonomi krävs samverkan i hela samhället och man bör underlätta detta genom tydliga uppdrag och incitament för nya gränsdragningar för samverkan.

Länsstyrelsen ser positivt på att man lägger fram en övergripande ram för att göra en övergång till cirkulär ekonomi möjlig i medlemsländerna samt att man kopplar till finansieringsmöjligheter. Det krävs nu krafttag i respektive land för att implementera och genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att få till en samhällsomställning i rätt riktning. Trots att det i begreppet cirkulär ekonomi ligger stor potential för att öka sysselsättningen samtidigt som det blir bättre ur miljösynpunkt, krävs vägledning och kraftfull styrning för att få detta att genomsyra alla medlemsländers ekonomi.



Länsstyrelsen ser även den utökade rapporteringen till EU som föreslås som positivt för att förbättra bland annat spårbarheten och mängdberäkningar. Dock kommer det medföra att mer resurser måste avsättas för rapportering hos såväl Naturvårdsverket som hos de operativa tillsynsmyndigheterna. Regeringen bör därför avsätta resurser för detta ändamål.

Vad gäller återanvändning, återvinning och bortskaffande av avfall finns en baksida som är viktig att beakta när nu EU förslår förhöjda ambitioner för att bland annat minska mängden avfall som deponeras eller på annat sätt bortskaffas. Det finns pengar att tjäna på en oriktig hantering som leder till en försämring av miljön, sätter konkurrensen ur spel och som leder till att kriminell verksamhet gynnas. Eller att hanteringen sker utanför ordinarie återvinningssystem på grund av högre ekonomiska incitament vilket försämrar ett miljöriktigt omhändertagande alternativt omkullkastar ordinarie återvinningssystem. Något som flera myndigheter och organisationer har konstaterat och vilket vi kan se tydliga spår av i Skåne. Som Länsstyrelsen ser det så ökar behovet av tillsyn med de förslag som föreslås för att tillse att sådana baksidor undviks. För att tillse att detta sköts på ett ur miljösynpunkt riskfritt sätt krävs även här mer resurser då sådana saknas idag hos de operativa tillsynsmyndigheterna. Det kan även innebära att de sanktioner som idag finns i vår svenska lagstiftning behöver ses över framöver så att de avskräcker oriktig hantering.

### **Synpunkter på kommissionens förslag om cirkulär ekonomi**

Konsumentens val är viktigt, dessa val styrs av information, pris och styrmedel. Det är bra att det förordas att man i medlemsländerna ska använda ekonomiska instrument till exempel skatter så att varornas pris bättre speglar miljökostnaden. Fler beteendepåverkande insatser behövs för att få en större efterfråga på begagnat, för att man ska reparera i stället för att slänga samt att man ska konsumera mindre. Det diskuteras även att underlätta för så kallade delandekonomi och att man ska konsumera tjänster i stället för varor. Länsstyrelsen anser att det tydligare bör framgå i handlingsplanen hur detta ska genomföras.

Det är positivt att man inom avfallsområdet lyfter problemet med deponering och återvinning, dock bör det lyftas fram fler insatser för att underlätta för det översta steget i avfallstrappan, avfallsminimering.

Länsstyrelsen anser att miljö- och social påverkan bör beaktas såväl under som efter varors och förpackningars livslängd. Varor och förpackningar bör oavsett var de befinner sig i dess livscykel ha minimal påverkan på människors hälsa och miljön. Det blir därför än viktigare att tillse att det bland annat finns en kemikalielagstiftning



som beaktar detta. Det vill säg inte bara vid produktionen utan även vid användandet, återanvändandet och så vidare. I detta sammanhang ska nämnas att EU bör påskynda det slamdirektiv som varit under utarbetande under lång tid så att det blir tydligt för marknaden vilka krav som ska gälla för återföring av näringsämnen.

Som särskilt prioriterade områden lyfts plast, matsvinn, kritiskt råmaterial, bygg- och rivningsmaterial samt biomaterial. Inom plastområdet bör även åtgärder för att minska plastanvändningen i samhället lyftas in.

På flera ställen i handlingsplanen lyfts att man på olika sätt ska sprida goda exempel inom respektive område. Länsstyrelsen anser att det är viktigt att de insatser som genomförs för att visa upp goda exempel också innebär att man arbetar för att dessa goda exempel används i större skala i samhället.

Det är bra att man ska ta fram indikatorer för att övervaka handlingsplanerna i respektive medlemsland men för att få genomslag behövs bättre uppföljning hur de olika medlemsstaterna i EU fullföljer sina åtagande mot en cirkulär ekonomi. Det bör förenas med sanktioner om medlemsstater inte genomför åtgärder för att övergå till en cirkulär ekonomi.

#### **Synpunkter på direktiv 1999/31/EC - deponidirektivet**

En förutsättning för att kunna tillämpa avfallslagstiftningen i stort är att definitionerna överensstämmer mellan de olika direktiven. Länsstyrelsen ser det därför som positivt att deponidirektivet utgår från de definitioner som finns i avfallsdirektivet. Det gäller inte minst definitionen av hushållsavfall.

Länsstyrelsen ser det även som positivt att EU höjer ambitionsnivån för omhändertagande av nedbrytbart organiskt hushållsavfall och att det ställs krav på att allt avfall som deponeras först ska ha genomgått förbehandling. Men det är även viktigt att EU förhindrar att utvecklingen inte styrs så att det uppstår till exempel energiåtervinningsanläggningar med överkapacitet för behandling av hushållsavfall som på annat sätt bättre kunnat återvinnas än genom sitt energiinnehåll. Det vill säga att det som framförs under punkt (8) i förslaget blir genomfört. Förberedelse för återanvändning och materialåtervinning ska premieras i första hand. Detta bör även ske med utgångspunkt i respektive medlemsland för att förhindra omfattande gränsöverskridande avfallstransporter. Länsstyrelsen kan inte se att denna viljeinriktning finns nedtecknade i egna artiklar i förslaget. Det bör det göras. Samma synpunkter har Länsstyrelsen gällande punkt (16) i förslaget till ändring av avfallsdirektivet. Det är även viktigt att EU tillser så att direktivet blir





implementerat i alla medlemsländer så snart det bara är möjligt så att förhållanden blir lika över hela EU.

### Synpunkter på direktiv 2008/98/EC - avfallsdirektivet

Länsstyrelsen ser det som positivt med EU:s omställning till en mer cirkulär ekonomi. Det vill säga inte minst genom att öka andelen avfall som förbereds för återanvändning och som återvinns. Det vore därför bra om EU kan uppmana alla medlemsländer att utveckla bra strukturer för hantering av hushållsavfall. Det i sin tur skulle gynna all avfallshantering i medlemslandet. Här kan finnas behov av att ta fram EU-gemensamma vägledningar för sådan struktur.

Med införandet av nya begrepp och former av återvinning, till exempel ”backfilling” är det än mer viktigt att tillse att dessa verksamheter inte medför någon negativ påverkan på människors hälsa och miljön. Det är viktigt med tydliga kriterier i lagstiftningen eller i vägledningar för hur avfallet får se ut för att kunna hanteras inom givna ramar. Nackdelen, som påtalats tidigare, med ökad återvinning är att vissa grupper/aktörer ser ekonomiska vinningar att hantera vissa avfallsflöden på ett felaktigt sätt. Därav blir behovet än större av tillsyn inom varje medlemsland samt ett ökat behov av samverkan mellan länder inom EU. Det är även viktigt att påtala att EU ger direktiv om att varje land ska ha sanktioner för sådana överträdelser som kan leda till negativ miljöpåverkan då avfall hanteras på ett oriktigt sätt. Ovanstående hänger delvis ihop med punkt (7) i förslaget där det framgår att det ska finnas ekonomiska incitament för att minska till exempel andel avfall som deponeras eller förbränns.

Länsstyrelsen ser det som positivt att EU inför en tydlig definition av begreppet bi-produkter. Här finns ett stort tolkningsutrymme idag, vilket gör att avfall kan hanteras på ett mindre lämpligt sätt, till exempel hantering av slagg som ibland klassas som avfall och ibland som bi-produkt beroende på var i landet verksamheten och tillsynsmyndigheten finns.

Likaså är det viktigt att BAT-slutsatser och BREF-dokument skyndsamt tas fram för avfallsbranschen och som det nämns om under punkt (13) i förslaget.

För synpunkter gällande punkt (16) i förslaget se kommentar deponidirektivet.

Under punkt (21) i förslaget nämns att spårbarheten av det farliga avfallet måste bli bättre. Länsstyrelsen anser att det är en oerhörd prioriterad åtgärd på såväl nationell nivå som på EU nivå.



Under punkt (33) i förslaget lyfts frågan om nedskräpning av våra hav. Här anser Länsstyrelsen att det krävs en samsyn om vem som har ansvar för efterlevnad och att det införs tydliga EU-gemensamma sanktioner. Det vill säga inte bara upp till varje medlemsland som det står angivet i artikel 36 under här krävs även att länderna behöver samverka.

Gällande artikel 3 p. 4a. som definierar bygg- och rivningsavfall så ser Länsstyrelsen ett behov av vägledning för hur man ska klassa detta avfall. När bedöms det som farligt avfall, när som ett icke farligt avfall.

Gällande artikel 3 p. 17a. så anser Länsstyrelsen att det kan finnas ett behov av krav på renhet för att avfallet ska kunna användas i produkter igen. Det vill säga inte bara det att avfallet ska vara mekaniskt separerat utan även uppfylla vissa kriterier vad gäller förekomst av förorenande ämnen.

Gällande artikel 17b. och begreppet "Backfilling". Här undrar Länsstyrelsen vad som avses med "suitable waste". Det är av yttersta vikt att definiera och sätta kriterier på sådant avfall som då får anses vara "suitable" redan på EU-nivå. Det finns annars en stor risk att mycket olämpligt avfall kommer ut i miljön eller förflyttas från ett land till ett annat. Synpunkter kring detta framfördes av Länsstyrelsen vid förra remitteringen av förändringar i avfallsdirektivet, se Länsstyrelsen Skånes yttrande daterat 2014-10-23, dnr 500-19114-14. Speciellt med den målsättning som framgår av artikel 11 2 §, p. b i förslaget.

**Synpunkter på direktiv 2000/53/EC - ELV-direktivet, 2006/66/EC – batteridirektivet, 2012/19/EU – direktivet om elektronik och elektroniska produkter samt på direktiv 94/62/EC – förpackningsdirektivet**

Länsstyrelsen har här inga särskilda synpunkter att framföra utan hänvisar till de övergripande synpunkterna som framförts ovan.

Detta yttrande har beslutats av miljödirektör Annelie Johansson. Vid den slutliga handläggningen har även deltagit avdelningsjurist Margaretha Svenning, miljömålshandläggare Susanne Dahlberg och miljöhandläggare Viktor Forsell, föredragande.

Annelie Johansson  
Miljödirektör

Viktor Forsell  
Miljöhandläggare



Detta beslut har fattats digitalt i Länstyrelsens elektroniska ärendehanteringssystem och har därför ingen namnunderskrift.

Kopia  
Länsledningen (SJ)  
Miljöavdelningen (AJ, MS, SD, VF)  
Akten

Kopia e-post  
[m.registrator@regeringskansliet.se](mailto:m.registrator@regeringskansliet.se)  
[christina.leideman@regeringskansliet.se](mailto:christina.leideman@regeringskansliet.se)