



Datum
2016-01-20
Adress
Bergsgatan 17
Diarienummer
525:05182-2015

Kommunstyrelsen

Ytrande över remiss från Stadskontoret STK-2015-1468 Remiss från Miljö- och energidepartementet- Europeiska kommissionens förslag(COM (2015) 614/2) till meddelande om cirkulär ekonomi M2015/04155/Mm

STK-2015-1468

Miljönämnden beslutade på sammanträdet den 19 januari 2016 att lämna följande yttrande:

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat Miljö- och energidepartementets remiss om EU-kommissionens förslag till handlingsplan för en cirkulär ekonomi. Förslagspaketet innehåller dels planen, dels förslag till ändringar av de sex direktiven på avfallsområdet. Syftet är att främja omställningen till en cirkulär ekonomi där värdet av produkter, material och resurser bibehålls så länge som möjligt, genom högre andel återanvändning och återvinning, och genom att avfallsmängderna minimeras.

Miljönämnden är positiv till handlingsplan och förslag, men anser att förslaget är alltför inriktat på målsättningar och signalpolitik, än på effektiva och direkta åtgärder. Förslaget saknar till stor del bindande lagstiftning. Nämnden efterfrågar ytterligare precisering och fler tvingande lagregler, framförallt vad gäller produktutformning och producentansvar. Målet är framförallt att det ska vara lätt för konsumenterna att göra rätt och att åtgärder ska vidtas så nära källan som möjligt.

Yttrande

Miljönämnden har följande synpunkter på förslaget.

Den nya handlingsplanen välkomnas. Det ligger en stor utmaning i att åstadkomma en effektiv plan för ett sådant komplext område, särskilt när spannet mellan medlemsländernas

nulägen är så stort som det är idag. Handlingsplanen innehåller flera lovvärda initiativ och har ett brett anslag.

Emellertid anser miljönämnden att den rådande situationen med en ökande materiell konsumtion och nedskräpning av haven, och en accelererande utarmning av jordens resurser kräver ambitiösare åtgärder. Förslaget saknar till stor del bindande lagstiftning och direkta åtgärder, utan är istället inriktat på målsättningar och signalpolitik ("stimulans"). Detta trots att ekonomiska aktörer som företag och konsumenter anses vara nyckelaktörer i omställningen. Alltför mycket lämnas till dessa aktörers initiativ. Förslagen – även om fler detaljerade åtgärder är aviserade – är relativt försiktiga och verkar i första hand vara anpassade till producenternas och handelns vilja, när de istället borde grunda sig på miljöns och medborgarnas (konsumenternas) behov och förutsättningar.

Förslagen bör alltså preciseras ytterligare och innehålla fler tvingande lagregler. Jämförelsevis vill nämnden lyfta de kraftfulla och tvingande begränsnings- och kontrollkrav som en gång ställdes på användningen av ozonnedbrytande gaser, och som påskyndade övergången till lämpligare kemikalier och tekniker. EU:s tidigarelagda avveckling av ozonnedbrytande ämnen påverkade revideringen av det globala Montrealprotokollet. Det fick stor betydelse att en viktig grupp länder redan vidtagit strängare åtgärder. Framgången inom området grundade sig till stor del på att övergången tvingades fram genom lagkrav som riktade sig direkt mot de ekonomiska aktörerna, och att detta gjorde alternativa kemikalier och tekniker ekonomiskt gångbara.

1. PRODUKTION

Produktdesign

Att förebygga miljöproblem genom åtgärder vid källan kan vara utmanande i ett kortsiktigt och individuellt perspektiv, men är samtidigt effektivare och lönsammare i ett långsiktigt och övergripande perspektiv. Det gör det dessutom lättare för konsumenter och andra användare att göra rätt, och att ha en hållbar livsstil. Därför välkomnas särskilt förslagen att genom krav under ekodesigndirektivet, stärkt konsumentgaranti, differentierade producentansvarsavgifter och miljömärkning påverka produkters utformning – ekodesign – i syfte att öka dessas livslängd och underlätta demontering, reparation och återanvändning. Det saknas dock återanvändningsmål både i avfallsdirektivet och i WEEE-direktivet.

Principen att förorenaren betalar innebär att miljö-, återvinnings- och omhändertagandekostnaderna bör internaliseras – synas – i priset (alternativt läggas som en särskild pant). Differentierade producentansvarsavgifter ger incitament för förbättrad produktdesign genom att belöna tillverkare och importörer av produkter som är grönare än minimikraven, d.v.s. som har bäst utformning från miljö- och energisynpunkt. Framförallt bör dock avgifterna "straffa" de produkter som *inte* följer bästa möjliga teknik.

Producentansvaret bör också utvidgas så långt möjligt och avse såväl produkter som materialtyp - papper, glas, metall, plast, trä, tyg, etc. Det är exempelvis inte önskvärt att behållare för värmeljus, som inte definieras som förpackning enligt förpackningsdirektivet, inte anses omfattas av producentansvaret.

Produktionsprocesser

Förslaget att klarlägga regleringen rörande s.k. biprodukter välkomnas.

Frågan om giftfria kretslopp och utbyte av farliga kemikalier i produktionsprocesser berörs endast mycket översiktligt, trots att den bl.a. är avgörande för en fungerande marknad för sekundära material.

Den enda tvingande åtgärden som föreslås är att ytterligare inkludera frågan om bästa avfallshantering och resurseffektivitet i de dokument om bästa teknik (BREF) som tillståndsmyndigheterna ska beakta vid sin prövning av stora verksamheters miljötillstånd. Miljönämnden anser att detta är otillräckligt.

Det är exempelvis inte godtagbart att förpackningar kan tillverkas utan generellt och effektivt krav på att dessa alltid ska omhändertas för materialåtervinning när det är möjligt. Enligt Naturvårdsverkets råd (NFS 2001:2) om egenkontroll ska verksamhetsutövare ta reda på vilken påverkan verksamheten har på miljön och människors hälsa. Utredningen ska ske utifrån ett helhetsperspektiv (livscykelanalys) på verksamheten och dess produkter. Hur den egna produkten påverkar miljön vid normalt bruk/utförande eller när varan är förbrukad bör redovisas. I detta borde ingå redovisning av vilken förpackningsutformning samt vilket förpackningsmaterial som lämpar sig bäst för att innehållet lättast ska kunna tömmas av konsumenten, men också av bolaget självt vid hantering av produkter som inte blir sålda i butiker. Detta för att säkerställa materialåtervinning, men också för att minska matsvinnet om det rör sig om livsmedelsförpackningar. Som exempel kan nämnas Malmö Mejeri AB, som liksom andra mejeriproducenter omhändertar produkter som inte blivit sålda ute i butikerna och som därför återsänts till bolaget. Under 2012 omhändertogs bara hos detta bolag ca 3720 ton osålda produkter och av detta var ca 106 ton förpackningar. Enligt uppgift från bolaget är 90 % av förpackningarna vätskekartong och resterande mängd plastförpackningar. Förpackningar av plast och vätskekartong krossas tillsammans i en och samma kross på bolaget i syfte att separera förpackningar från innehåll. Innehållet blir djurfoder och förpackningarna förbränns. När mängden osålda produkter blir för stora för bolaget att själv hantera, krossas de återsända produkterna hos ett avfallsbolag. Innehållet blir då råvara till biogasproduktion och förpackningarna förbränns även här. Efter ett föreläggande med vite från miljönämnden håller bolaget på att arbeta för att förpackningarna ska materialåtervinnas istället för att förbrännas. Detta arbete kommer dock inte att minska bolagets matsvinn, som härrör dels från dessa osålda och normalt sett felfria produkter, dels från själva produktionen (samma produktionsutrustning används för olika produkttyper och smakvariationer, och diskning sker i princip mellan varje produkt).

2. KONSUMTION

Det ska vara enkelt för konsumenterna att göra hållbara och giftfria val – lätt att göra rätt. Därför behöver användningen av farliga ämnen minska och konsumtionen bli resurssnålare och ”smartare”. Som anges i handlingsplanen är det svårt för konsumenterna att tolka och lita på produkters miljöinformation. Situationen förvärras av att konsumenterna är utsatta

för ett enormt informationsflöde och vanligen också ett mycket stort antal alternativa produkter. Det är avgörande att denna information görs enkel och lättillgänglig, så att valet för- enklas för konsumenterna. En förbättrad miljömärkning välkomnas därför.

Mycket riktigt är priset en avgörande faktor för konsumenten och för andra aktörer i produktkedjan. Det är idag oftast billigare för en leverantör/konsument att ersätta exempelvis en reklamerad/skadad spis med en nyproducerad, än att låta en reparatör byta dess spruckna glas. Denna situation är anmärkningsvärd och visar bl.a. att miljökostnaderna inte är internaliserade i inköpspriset.

En fråga som behöver lösas vad gäller andrahandsmarknaden, för att denna ska vara ekonomiskt gångbar, är produktansvaret. Den som säljer en reparerad vara, eller en vara som är hopsatt med delar från flera kasserade varor, kan rimligen inte ha motsvarande ansvar för exempelvis kemikalieinnehåll som producenten för en nyproducerad vara som använt jungfrueliga råvaror.

Det är bra att medlemsstaterna ges tydligt stöd i att använda sig av ekonomiska incitament som exempelvis skatter (grön skatteväxling) och grön upphandling. Även ambitionerna kring produktgarantier och underlättande för nya affärsmodeller som grundas på delandets ekonomi välkomnas. Varje medlemsland föreslås välja aktiviteter och affärsmodeller som gynnar den cirkulära ekonomin. Det är då viktigt att medlemsstaterna får tydlig vägledning, eftersom oklarheter om begränsningar rörande upphandling, stadsstöd och harmonisering kan ha en begränsande verkan. *Enklare* regler för att möjliggöra grön upphandling efterfrågas eftersom upphandlingsreglernas komplexitet kan utgöra hinder för upphandlande myndighets ambitioner på miljöområdet. Även internationella handelsavtal kan begränsa en stats möjligheter att minska användningen av nya varor till förmån för återanvändning. En utökad andrahandsmarknad konkurrerar naturligtvis med marknaden för ny tillverkade produkter. Risken är att priserna på nya produkter då sänks, deras livslängd minskas, eller andra åtgärder vidtas som omöjliggör avfallsminimering och en cirkulär ekonomi. Det är därför avgörande att EU-kommissionen inte avstår från nödvändiga krav som säkerställer att priset för dessa motsvarar deras reella miljökostnad, genom exempelvis reglering av produktdesign och säkerställande av att minimikrav på konsumentgarantier följs i medlemsstaterna.

Det finns mycket att vinna på att stärka den personalintensiva marknaden för reparations-tjänster och delad användning eller återanvändning. Miljönämnden stödjer funderingarna på krav om att reparationsmanualer görs lättillgängliga via internet. Det bör även krävas att vanliga reservdelar ska kunna anskaffas genom beställning online – det är inte omöjligt att föreställa sig en framtid där vanliga reservdelar finns tillgängliga genom 3D-utskriften.

Något som saknas i avsnittet om konsumtion är en diskussion kring onödiga produkter som har en alltför stor belastning på miljön i relation till den eventuella nyttan. Se mer om detta under avsnitten *Plast*.

3. AVFALLSHANTERING

Det är positivt med ambitiösa gemensamma mål för materialåtervinning av kommunalt avfall och förpackningsavfall, samt minskning av avfall till deponi. Förslagspaketet bör dock, som nämnts tidigare, lyftas ytterligare i avfallshierarkin: från att ha tyngdpunkten sent i livscykeln (energi- och materialåtervinning), till att i större omfattning säkra avfallsminimering och återanvändning. Därför bör nationella mål om återanvändning tas fram.

Handlingsplanen nämner illegala transporter av avfall som ett hinder mot en ökad andel återvinning. För att undvika svinn och andra negativa effekter av en undermålig avfallshantering behöver även lagstiftningen kring nedskräpning stärkas såväl på EU-nivå som nationellt. Se även kommentar nedan om avfallsdirektivet.

Höga kostnader för avfallshantering ökar risken för nedskräpning, illegal export, dumpning och liknande, vilket bör beaktas i lagstiftningsarbetet. Ju större del av kostnaderna som kan ingå redan i varans pris, ju fler produkter som omfattas av ett system med pant eller liknande, desto mindre är risken för att avfallet hanteras utanför det legala systemet.

4. FRÅN AVFALL TILL RESURS

Frågan om utbyte av farliga kemikalier i produktionsprocesser berörs som sagt endast översiktligt i förslaget, men nämns som ett kostsamt hinder mot återvinning. Kvalitetsstandarder för sekundärt material, och en översyn av lagstiftningen rörande gödningsmedel, är steg i rätt riktning för att öka branschens tilltro till sådan råvara. Det blir en utmaning att nå en godtagbar balans mellan målet giftfri miljö och målet om en cirkulär ekonomi med så stor materialåtervinning som möjligt. Avfall som innehåller skadliga ämnen bör i många fall inte vara lämpliga att materialåtervinna.

Det är positivt att kommissionen planerar att göra en analys och föreslå insatser för att stärka kopplingen mellan kemikalie-, produkt- och avfallsstiftningen redan till 2017.

PRIORITERADE OMRÅDEN

Plast

Miljönämnden anser att det är helt avgörande för att en cirkulär och hållbar ekonomi ska uppnås inom rimlig tid, att kraftigare åtgärder vidtas för att förebygga avfall, särskilt skadligt sådant. Förslagen om framtagande av en plaststrategi och högre återvinningsmål för plastförpackningar är inte tillräckliga för att minska de negativa effekter som plastanvändningen medför i fråga om bl.a. nedskräpning av haven, kemikaliespridning och koldioxidutsläpp.

Användningen av plast ökar stadigt. Miljönämnden anser att handlingsplanen behöver innehålla ett mål om att minska användningen av plast tillverkat från fossila råvaror. Förutom ytterligare begränsning av användningen av farliga ämnen i plast bör EU-kommissionen lagstifta mot användning av plast i vissa produkter där det finns alternativa material som kan

användas, och där samhällsnyttan av plastanvändningen är begränsad. Som exempel kan nämnas kosmetika med mikropartiklar av plast, plasticsugrör, tops och glassar med pinne av plast, plastbestick och plasttallrikar, onödiga plastlock samt onedbrytbara plastpåsar i dagligvaruhandeln. Förbud bör införas till förmån för produkter med ett bättre och redan tillgängligt materialval. Länder som redan har infört, eller är på väg att införa, olika typer av förbud mot en eller flera av dessa produkter inkluderar Sydafrika, Taiwan, Bangladesh, Kenya, Togo, Rwanda samt delar av Indien och U.S.A. Vad gäller frågan om tunna plastpåsar har EU lämnat åt medlemsstaterna att avgöra hur och om förbud ska införas. Detta, tillsammans med nämnda avsaknad av en generell diskussion kring begränsningar av plastprodukter, gör att det kan ifrågasättas om EU-kommissionen är allvarlig i sina ambitioner att sluta kretsloppet, och att minska mängden skräp i havet.

Matavfall

Som anges i handlingsplanen har det stora matsvinnet inte bara en miljömässig och en ekonomisk dimension, utan också en social sådan. Det är positivt att kommissionen avser att se över tolkning och implementering av livsmedelslagstiftningen, bl.a. vad gäller bäst före-märkningen och matdonationer. Miljönämnden saknar i förslaget en målsättning om att på bästa sätt ta hand om det matavfall som ändå måste slängas så att energi och näringsämnen återförs i så stor utsträckning som möjligt, t.ex. genom biogasproduktion.

Alla EU:s medlemsländer ska enligt direktivet för avfall ha avfallsplaner. I Sverige har Naturvårdsverket ansvar för att ta fram den nationella avfallsplanen och programmet för förebyggande av avfall. Sveriges avfallsplan innehåller mål och åtgärder för fem prioriterade områden. Planen innehåller också exempel på vad vi behöver göra för att nå ett mer resurseffektivt samhälle med utgångspunkt från miljömålen och EU:s avfallshierarki. Resurshushållning i livsmedelskedjan är ett av de fem prioriterade områden. I Naturvårdsverkets rapport 6527 om nyttan av att minska matsvinnet, listas de vanligaste orsakerna till att produkterna inte blir sålda i butikerna utan måste transporteras tillbaka till bolaget. I butiker beror svinnnet ofta på passerat bäst-före-datum (RVF, 2006; SLU, 2010): De bakomliggande orsakerna till utgången datum kan vara felbedömningar vid beställning, kunders oregelbundna köpmönster, konkurrenters eller egna kampanjer, eller ofördelaktig produktplacering i butikshyllan. Det kan också bero på att butiken prioriterar ett brett och beständigt sortiment för att kunna rikta sig till den kundkrets som förväntar sig detta.

Enligt Naturvårdsverkets rapport 6527, är bland annat det breda sortimentet en orsak till att inte allt blir sålt i butikerna. De tillverkande bolagen kan styra över sortimentet. Miljönämnden kan bekräfta situationen - se ovan under *Produktionsprocesser* angående osålda produkter. Nämnda exempel Malmö Mejeri AB har idag ca 11 filsorter som inte är smaksatta, 10 filsorter som är smaksatta, 8 yoghurt-sorter som inte är smaksatta, och 35 olika smaksatta yoghurt-sorter. Detta avser alltså bara en av leverantörerna till butikerna. Eftersom samma produktutrustning används till de flesta mejeriprodukter, och till t.ex. juicer, så bidrar ett stort sortiment till ökad diskning. Diskning sker i princip vid varje produktbyte i utrustningen på mejeriet. Detta påverkar även mängden processavloppsvatten och mängden näringsämnen som

leds till reningsverket, och blandas med annat avloppsvatten och slam som kan vara alltför förorenat med farliga ämnen för att kunna återföras till kretsloppet som gödningsmedel.

Kritiska råvaror

Förslaget saknar preciserade åtgärder och tvingande lagkrav. Tidigare kommenterade förslag som har till syfte att öka möjligheterna till reparationer och öka produkters livslängd minskar svinnet av kritiska råvaror.

Bygg- och rivningsavfall

Det är positivt att bygg- och rivningssektorn och byggnaders miljöpåverkan under hela livscykeln omfattas av handlingsplanen. Området är en dominerande sektor vad gäller såväl avfallsmängder som energianvändning. Malmö stad har under några år arbetat för detta genom bl.a. Miljöbyggprogram Syd, vars syfte är att verka för att byggnader utformas med en betydligt minskad resursanvändning och klimat- och miljöpåverkan under hela sin livstid.

Biomassa samt biobaserade produkter

Det är positivt att biomassa och biobaserade produkter nu anges som ett prioriterat område. Det är dock viktigt att krav och andra åtgärder inom detta område inte indirekt gynnar användningen av icke förnyelsebart material.

5. INNOVATION OCH INVESTERINGAR

Miljönämnden stödjer förslagen, bl.a. att strukturfonderna används för att stödja målen för EU:s avfallslagstiftning och i enlighet med EU:s avfallshierarki. Nämnden delar kommissionens bedömning att små och medelstora företag (SME) är nyckelaktörer, och att begränsningarna ligger i bl.a. finansieringsmöjligheter och kompetensförsörjning. Det är av vikt att upphandlingslagstiftningen är utformad och tillämpas så att sådana företag förmår att delta i innovationsupphandlingar.

6. ÖVERVAKNING/UPPFÖLJNING

Den kommunala avfallshanteringen utgör en viktig länk mellan konsumenter/medborgare och näringsliv, och ökar också kommunens och statens möjligheter att kontrollera och säkerställa en god avfallshantering. Som anges i preambeln (4) till ändringen av avfallsdirektivet, har länder med effektiv kommunal avfallshantering också en generellt sett bättre avfallshantering. Det är positivt att även vikten av arbetet mot nedskräpning nämns.

Utan en effektiv tillsyn och ett effektivt genomförande av lagstiftningen blir denna utan verkan. Miljönämnden ser därför gärna tydligare krav på medlemsstaterna i detta avseende.

DIREKTIVSÄNDRINGAR

Vad gäller ändringsförslagen i direktiv 2008/98/EG om avfall (*avfallsdirektivet*) har miljönämnden följande kommentarer:

Som anges i preambeln (4), har länder med effektiv kommunal avfallshantering också en generellt sett bättre avfallshantering. Detta talar för en bred definition av vad som är kommunalt avfall (artikel 1.2.a, om tillägg till artikel 3), d.v.s. avfall som ligger under kommunens insamlingsansvar. Miljönämnden anser att vad gäller hushållsavfall och jämförligt avfall från andra verksamheter, bör definitionen överensstämma med den svenska så långt möjligt. Det är positivt att avfall från andra källor som liknar hushållsavfall ingår i begreppet kommunalt avfall, men det är oklart om ordalydelsen ”*comparable...in nature, composition and quantity*” kommer att anses motsvara den svenska definitionen ”*avfall som uppkommer som en direkt följd av att människor oavsett ändamål eller verksamhet uppehåller sig inom en lokal eller i en anläggning*”. En vägledning kommer att behövas i frågan.

Det är positivt att det i avfallsdirektivet (preamble 25) anges att nedskräpningsfrågan ska ingå i nationella avfallsplaner. Det borde även övervägas om inte producentansvarskostnaderna ska täcka en del av kostnader för åtgärdande av nedskräpning (jämför artikel 8a.4).

Beaktande av barnkonventionen är inte aktuellt i detta ärende.

Förslaget har utarbetats av stadsjurist Andrea Hjärne Dalhammar. Samråd har skett med projektledare Gunilla Andersson, projektledare Christin Zackrisson, samt miljöinspektör Thomas Ferdinandsson.

Ordförande

.....
Carina Svensson
.....

Nämndsekreterare

.....
Elin Lundén
.....