

2016-02-19

Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG (COM (2015) 614/2) TILL MEDDELANDE OM CIRKULÄR EKONOMI SAMT FÖRSLAG TILL ÄNDRINGAR I SEX DIRKTIV PÅ AVFALLSOMRÅDET

SAMMANFATTNING

1. Jordbruksverket anser att det är positivt att kommissionen initierar åtgärder för ett mer hållbart samhälle genom att införa nya målsättningar för insamling och återvinning av avfall.
2. Ändringsförslaget "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste" innebär mer administration för medlemsländerna och vissa företag. Jordbruksverket är tveksamt till en utveckling med fler system och fler kontrollsystem och rapporteringar. Vi ser en risk att vi i Sverige måste införa kontrollsystem där det idag fungerar utan sådana.
3. Jordbruksverket anser att det bör utredas om den utökade administrationen går i linje med de system som Sverige redan jobbar med eller om Sverige måste göra kostsamma ändringar.
4. I dokumentet "Closing the loop- An EU Action Plan for the Circular Economy" samt i ovan nämnda ändringsförslag, hänvisas till ekonomiska incitament och styrmedel bl.a. för att bättre spegla miljökostnaderna. Vi vill påpeka att styrmedlen endast kan införas i den mån det är möjligt enligt EU:s regler för statligt stöd. Vi anser att man bör utreda hur ekonomiska incitament och styrmedel för en ökad användning av avfall till energi fungerar i förhållande till statsstödsreglerna och energiskattedirektivet.
5. I "Closing the loop" nämns biomassa och biobaserade produkter som ett alternativ till fossilbaserade produkter och energi. När EU-kommissionen ska titta på hur detta område kan utvecklas och ska ta i beaktande att det kan bli konkurrens om biomassan och marken den odlas på vore det önskvärt att EU-kommissionen tar med följande frågeställningar i utvärderingen:
 - hur priser på jordbruksprodukter påverkar utvecklingen,
 - hur vi hanterar en fortsatt fossil användning och dess effekter som till exempel att mark inte längre kan brukas p.g.a. översvämning, försaltning, erosion, torka.
6. SDG (Sustainable Development Goals) anger att matsvinn för butiks- och konsumentledet ska halveras respektive minska för övriga led. Vår tolkning är att det är matsvinnet dvs. det onödiga matavfallet (avoidable food waste), och inte det totala matavfallet, som ska mätas.
7. Att skapa en plattform för att hjälpa till att nå SDG-målen är en bra idé och motsvarar till viss del det vi har haft tidigare genom vårt nationella matsvinnsnätverk.

8. Vi anser att insatser för att minska avfallsmängderna genom tillverkning av foder är positiva, men i första hand bör förbättringar göras så att andelen biprodukter eller svinn minskas och andelen som blir mat ökas. Även återvinning av näringsämnen bör prioriteras och här finns behov av en översyn av regelverk.
9. Sverige uppfyller redan idag de nya återvinningsmålen som kommissionen föreslår när det gäller dryckesförpackningar av plast eller metall.

INLEDNING

Miljö- och energidepartementet har med en remiss daterad den 4 december 2015 gett Jordbruksverket tillfälle att lämna synpunkter på Europeiska kommissionens förslag (COM (2015) 614/2) till meddelande om cirkulär ekonomi samt förslag till ändringar i sex direktiv på avfallsområdet.

Inledningsvis anser Jordbruksverket att det är positivt att kommissionen initierar åtgärder för ett mer hållbart samhälle genom att införa nya målsättningar för insamling och återvinning av avfall. Vi instämmer i EU:s ståndpunkt att det är viktigt att avfall tas om hand på ett resurseffektivt sätt till gagn för miljön och samhället i stort.

Jordbruksverkets specifika kommentarer gäller den del av remissunderlaget som avser ändringsförslagen i dokumentet "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste" samt dokumentet "Closing the loop- An EU Action Plan for the Circular Economy". Jordbruksverket kommenterar även den delen av revideringen som avser direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall (förpacknings-direktivet).

JORDBRUKSVERKETS SYNPUNKTER

PROPOSAL FOR A DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL AMENDING DIRECTIVE 2008/98/EC ON WASTE

I "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste" införs artiklar som innebär en hel del administration för medlemsländerna och vissa organisationer och företag. Vi tror inte att det alltid blir bättre med fler system och mer kontroll. Visst kan det vara bra och motiverat i vissa fall men det som nya system kan tillföra måste ställas mot den nytta som uppstår om resurserna använts på annat sätt.

De system och kontrollsystem som föreslås påverkar de som redan finns i Sverige och säkert i flera andra medlemsländer. Det är viktigt att de nya systemen är kompatibla med befintliga och fungerande system. Det måste också finnas möjlighet för länder med fungerande system att undantas från krav på att införa kontrollsystem.

De artiklar vi identifierat inför nya administrativt omfattande och kostsamma system och kontrollsystem för både medlemsländerna och de företag som ska genomföra dessa, är följande:

Artikel 5 punkt 3, artikel 8 punkt 5, artikel 8a punkt 1, artikel 8a punkt 3, artikel 8a punkt 4-7 och artikel 9.

I förslaget ges EU-kommissionen möjlighet att genomföra delegerade akter på 11 ställen, se artikel 38 a. Det är fortfarande möjligt för parlamentet och rådet att ha invändningar men det innebär ändå större manöverutrymme för EU-kommissionen. Vi ser en risk, om än liten, att detta innebär att svenska företag får sämre villkor.

CLOSING THE LOOP- AN EU ACTION PLAN FOR THE CIRCULAR ECONOMY

I dokumentet ”Closing the Loop – An Action Plan for the Circular Economy” står det i avsnitt 5.5. att biomassa och biobaserade produkter kan ses som ett alternativ till fossilbaserade produkter och energi. EU-kommissionen ska titta på hur detta område kan utvecklas genom en uppdatering av Bioekonomistrategin, COM(2012)60. Kommissionen skriver vidare att de ska ta i beaktande att det kan bli konkurrens om biomassan och marken den odlas på. När det gäller konkurrens om biomassan och marken är det önskvärt att kommissionen tar med följande frågeställningar då de uppdaterar Bioekonomistrategin:

1. Hur priser på jordbruksprodukter påverkar. Låga priser på jordbruksprodukter innebär att en del jordbruksmark blir olönsam och läggs i träda och det är inte resurseffektivt med mark som inte används till produktion. Möjligheten att använda jordbruksråvara till annat än livsmedel leder till ökad efterfrågan och vi får högre priser. Med högre priser blir det lönsamt att odla marken och jordbrukare som får en ökad inkomst kan även investera mer i sitt jordbruk och göra det effektivare och öka produktiviteten. Vi måste alltså veta vad låga respektive höga priser för med sig i förlängningen.
2. Hur vi hanterar effekterna av en fortsatt fossil användning, dvs. att mark inte längre kan brukas p.g.a. översvämning, försaltning, erosion, torka som kommer av ett förändrat klimat.

Jordbruksverket vill även påpeka att dagens EU-regler begränsar möjligheten att använda jordbruksgrödor till bioenergi. Tanken är att man inte ska använda sådant som skulle kunna ätas till att framställa energi. I Sverige (eller i Europa) finns idag inte någon konkurrenssituation mellan produktion av livsmedel och biobränslen, utan på marker där produktion av livsmedelsgrödor inte är lönsam idag är alternativet ofta att träda marken eller att ta den ur produktion. Det finns givetvis en gräns för hur mycket bioenergi som vi kan ta från skogsbruket och jordbruket. Detta hänger ihop med hur befolkningsökningar, efterfråga och fördelning av resurser mellan användningsområden och länder, vilken levnadsstandard vi ska ha, vilka priserna ska vara på olika produkter, hur mycket fossil energi vi fortsätter med och dess konsekvenser ställt i relation till de fördelar och nackdelar som kommer av en omställning till förnybar energi. Skrivningarna i 5.5 motverkar detta och behöver ses över.

I dokumentet (sidan 6) står det vidare att medlemsländerna uppmanas att använda ekonomiska styrmedel, t.ex. skatter, för att se till att producentpriset bättre speglar miljökostnaderna. Sverige har redan försökt detta när det gäller koldioxidskatt för drivmedel men p.g.a. statsstödsreglerna. Dessutom kan inte energiskattedirektivet utforma detta styrmedel fritt på grund av reglerna för statligt stöd. Vi vill påpeka att även styrmedel på avfallsområdet behöver utformas i enlighet med de tillämpliga reglerna för statligt stöd. Ekonomiska styrmedel måste kunna tillåtas även för användning av avfall till förnybar energi. Man behöver också se över och anpassa regelverk kring avfallshantering så att möjliga källor till näring kan återföras till jordbruksmarken.

Jordbruksverket vill även framföra följande synpunkter som berör avsnitt 5.2 Food Waste:

Development of a common methodology and indicators to measure food waste

Det är nödvändigt med en gemensam metod och en gemensam indikator om man ska ha ett gemensamt mål inom detta område. Jordbruksverket undrar om detta arbete ska vara klart 2016 eller påbörjas 2016, dock anser vi att ju tidigare desto bättre. Det har redan gjorts mycket arbete inom forskningsprogrammet FUSIONS som borde kunna ligga till grund för detta arbete. Om 2016 ska anses som startdatum så bör ett slutdatum sättas ut förslagsvis 2017.

Jordbruksverket vill påpeka att SDG-målet (Sustainable Development Goals) används som mål för minskning av matsvinnet. SDG anger att matsvinn för butiks- och konsumentledet ska halveras respektive minskas för övriga led, men observera att vår tolkning är att det är matsvinnets dvs. det onödiga matavfallet (avoidable food waste), och inte det totala matavfallet, som vi vanligen mäter som är i fokus för SDG. Det är inte möjligt att halvera det totala matavfallet i konsumentled då 65-70 procent av hushållens totala matavfall i stort sett inte kan minskas då det är oundvikliga (unavoidable) delar som ben, skal, kaffesump etc. Däremot kan matsvinnet halveras. Naturvårdsverkets förslag till minskning i etappmålsförslaget angav en minskning med 20 procent av allt matavfall (både oundvikligt o onödigt), vilket motsvarar en halvering av matsvinnet.

Jordbruksverket anser att kommissionens förslag ger en grund för att minska avfallet i linje med målsättningarna i SDG. Vi vill dock föreslå att om det är svårt att komma överens om att ta fram en metod för alla led 2016 kan man ta det stegvis, dvs. starta med konsument- och butiksledet vilka är de led som har krav på en halvering (halve per capita global food waste at retail and consumer levels), men skjuta fram tiden för framtagande av metod för övriga led vilka ska reduceras enligt SDG. Naturvårdsverket är huvudansvarig myndighet för insamling av data, men för jordbrukssektorn bör Jordbruksverket vara ansvarig myndighet.

Stakeholders platform to examine how to achieve SDG:s goals on food waste, share best practice and evaluate progress

Det kan finnas en fördel med att införa detta förslag, framför allt för de medlemsstater som inte har arbetat så mycket med frågan. Det är kommissionen som tar på sig att göra detta för att ge stöd till uppfyllande av SDG målet. En plattform är således en bra idé och motsvarar till viss del vårt nationella matsvinnsnätverk (SaMMA). EU:s plattform ersätter dock inte behovet av aktiviteter på hemmaplan.

Livsmedelsverket har tidigare pekat på frågan om konsumentkommunikation ”awareness rising” i samband med kommissionens förslag om plattformen. Det vore bra om EU kan vara mer aktivt än vad som framgår av kommissionens förslag. Kampanjer kanske inte ska bedrivas på EU-nivå, men EU skulle kanske kunna underlätta genom forum där frågorna kan dryftas, genom att påminna om behovet och stödja/stimulera på olika sätt, exempelvis genom att finansiera framtagande av basmaterial/fakta för konsumentkommunikation?

Clarify relevant EU legislation related to waste, food and feed in order to facilitate food donation and utilization of former foodstuffs for animal feed

Jordbruksverket anser att det är angeläget att det avfall som ändå uppstår kan användas så klokt som möjligt. Vi vill dock påpeka att det i annexet inte anges ”by-products” och att det är viktigt att detta avfall inte faller ut ur beskrivningen av insatsen, likaså att livsmedels-säkerheten är inkluderad. Det är dessutom oklart om det ska vara klart 2016 eller påbörjas 2016. Vi anser att insatsen kan bistå med att minska avfallsmängderna, men i första hand är det bäst om förbättringar görs så att andelen biprodukter eller svinn minskas och andelen som blir mat kan ökas.

PROPOSAL FOR A DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL AMENDING DIRECTIVE 94/62/EC ON PACKAGING AND PACKAGING WASTE

Återvinningsmålen

Enligt det ändringsförslag av direktiv 94/62/EG som nu föreligger ändras återvinningsmålen i tre steg. Senast i slutet av 2025 ska minst 65 viktprocent av allt förpackningsavfall förberedas för återanvändning och materialåtervinnas. Återvinningsmålen höjs därefter i två steg. År 2030 ska minst 75 viktprocent allt förpackningsavfall förberedas för återanvändning och materialåtervinnas.

De specifika återvinningsmålen för plast och aluminium, de materialslag som berör dryckesförpackningar, höjs enligt följande:

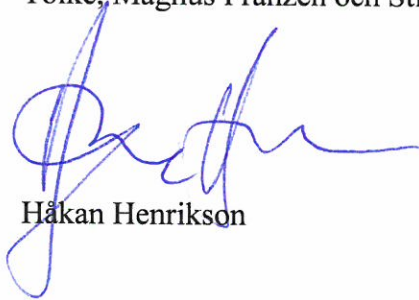
År	Plast	Aluminium
2025	55 %	75 %
2030	ej spec.	85 %

När det gäller de föreslagna återvinningsmålen som föreslås vill Jordbruksverket framföra att återvinningen i procent under 2014 avseende dryckesförpackningar var 85,1 procent gällande metallburkar och 82,7 procent gällande PET (plastflaskor)¹. Det bör dock noteras att siffran gällande metallburkar inte inkluderar insamling och återvinning via andra system än det svenska retursystemet som drivs av Returpack. Siffrorna visar att då det avser dryckesförpackningar så uppnår Sverige redan idag de av kommissionen föreslagna återvinningsnivåer för år 2030.

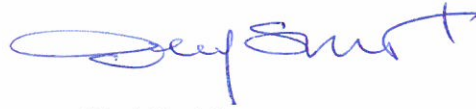
¹ Returpack AB

Jordbruksverket vill i detta sammanhang även lyfta fram tillsynsverksamheten avseende retursystemet för plastflaskor och metallburkar. Jordbruksverket har tillsammans med kommunerna ansvaret för den operativa tillsynen avseende retursystemet för plastflaskor och metallburkar. Tillsynen görs löpande under hela året och omfattar de som säljer eller på annat sätt överlåter konsumtionsfärdig dryck i plastflaska eller metallburk. Tillsynsverksamheten har bland annat inneburit att tilltron till det svenska retursystemet ökat, samt att nedskräpningen i naturen och stadsmiljöer minskat.

I detta ärende har divisionsdirektören Håkan Henrikson beslutat. Olof Sköld har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också t.f. chefsjuristen Anders Swahnberg, Gabriella Cahlin, Erland Karlsson, Lena Niemi Hjulfors, Ulrika Franke, Camilla Lagerkvist Tolke, Magnus Franzén och Stina Fritjofsson deltagit.



Håkan Henrikson



Olof Sköld

Jordbruksverket skickar kopia för kännedom till Näringsdepartementets registrator.