

Miljö- och Energidepartementet  
Christina Leideman  
103 33 Stockholm

2016-02-19

**Yttrande över Europeiska Kommissionens förslag COM(2015) 614/2 till meddelande om cirkulär ekonomi M2015/04155/Mm**

Skogsindustrierna har tagit del av ovannämnda remiss och framför här våra synpunkter.

**Sammanfattning**

- Skogsindustrierna välkomnar Kommissionens initiativ till handlingsplan för en cirkulär ekonomi.
- Skogsindustrin är redan idag en biobaserad cirkulär ekonomi där förnybar råvara från hållbart brukade skogar används till produkter och energi om och om igen. Hela trädet nyttjas och restprodukter används antingen i den egna tillverkningen eller av annan industri.
- Skogens potential som förnybar råvara i en omställning till ett hållbart samhälle är central för den svenska och europeiska industrins utveckling där Sverige kan ha en ledande roll. Det är positivt att Kommissionen framhåller biomassa och biobaserade råvaror och produkter som ett viktigt område inom den cirkulära ekonomin. De möjligheter som bioekonomin skapar för stärkt konkurrenskraft och miljömässig hållbarhet bör dock ges en ännu större roll i utvecklingen mot en cirkulär ekonomi i Europa. Skogsindustrierna förutsätter att regeringen tillvaratar dessa möjligheter.
- ”Cascading use of biomass” eftersträvas och vedråvaran används där den genererar störst värde. Skogsindustrierna motsätter sig dock styrmedel som föreskriver en bestämd prioritetsordning. Styrmedel, i form av subsidier, riskerar att suboptimera värdet för samhället som helhet.
- Skogsindustrierna motsätter sig krav på obligatorisk inblandning av returmaterial i pappersprodukter. Returfiber och nyfiber är delar av samma fiberflöde. Regler som kräver inblandning av returfiber riskerar att bli ett handelshinder.
- Ekodesign av produkter bör alltid eftersträvas men det är marknaden som styr funktion och utförande av en produkt. En vägledning kan vara ett hjälpmedel men andra styrmedel måste undvikas.

- Flera definitioner i direktivförslagen behöver förtydligas. Detta är bland annat viktigt för att säkerställa vilken typ av avfall som omfattas av respektive regelsystem.
- Innebörd och tillämpning av beräkningsformeln för återvinning måste förtydligas
- Föreslagna krav på det utökade producentansvaret måste förtydligas. Kostnadsansvar kan endast gälla för de delar av systemet som producenterna kan påverka och ha kontroll över.
- Förutsatt att återvinningen får beräknas enligt svensk praxis bör föreslaget återvinningsmål för pappers- och kartongförpackningar kunna nås.
- Materialåtervinning av träförpackningar i Sverige är begränsad varför målet måste nås genom återanvändning (re-use). Hur återanvändning i praktiken ska beräknas och verifieras måste förtydligas för att ställning ska kunna tas till relevansen av föreslagen målnivå.
- Biproduktprincipen och möjligheten till att avfall upphör att vara avfall (end-of-waste) är bra instrument för att nyttiggöra restprodukter och bör stärkas så långt möjligt.
- Indikatorer för uppföljning av den cirkulära ekonomin måste ta hänsyn till nationella förhållanden.
- Behovet av att använda ”delegated acts” måste övervägas i varje enskilt fall.

### **Skogsindustrin är en cirkulär biobaserad ekonomi**

Skogsindustrin är redan idag en biobaserad cirkulär ekonomi. Den baseras på ett naturligt kretslopp av förnybar råvara, där koldioxid binds genom fotosyntes i växande skog, som används till produkter och energi. Produkterna materialåtervinns eller återanvänds för att när de är uttjänta användas som biobränsle. Skogsindustrin har därmed en viktig roll vad gäller att minska klimatförändringen.

Skogsindustrin nyttjar sina restprodukter och avfall inom den egna verksamheten eller genom andra verksamheter i en industriell symbios. Sågverkens restprodukter används t ex som råvara i massaindustrin, massaindustrins restprodukter och avfall används t ex för anläggs- och markarbeten och jordförbättring. Biprodukter från tillverkningen levereras som råvara till kemiindustrin. Skogsindustrin genererar också energi till samhället i stort. Dessutom tillgodoses de egna tillverkningsprocessernas behov av värmeenergi till 96 % och mer en tredjedel av elenergibehovet genom egna biobränslen vilka utgörs av restprodukter från verksamheterna.

Det pågår ett stort utvecklingsarbete vad gäller såväl befintliga som nya cellulosebaserade material och produkter som kan ersätta dagens fossilbaserade. Träbyggandet, kartongförpackningar och textilfibrer är exempel på områden som växer medan nanocellulosa och kompositmaterial är exempel på nya områden.

Ökad användning av förnybara material är en viktig faktor för att minska Europas beroende av ändliga råvaror eftersom tillgången på förnybara skogliga resurser är betydande i t ex Sverige och Finland. Sverige har mycket att bidra med både vad gäller kunskaper om hållbart nyttjande av skogliga råvaror och industriell spetskompetens.

Det är positivt att Kommissionen framhåller biomassa och biobaserade råvaror och produkter som ett viktigt område inom den cirkulära ekonomin. De möjligheter som bioekonomin skapar för stärkt konkurrenskraft och miljömässig hållbarhet bör dock ges en ännu större roll i utvecklingen mot en cirkulär ekonomi i Europa. Det är därför viktigt att fortsatt skapa incitament för ökad användning av förnybara råvaror i Europa inom t ex byggnadssektorn och förpackningsindustrin.

Skogsindustrierna förutsätter att regeringen tillvaratar möjligheterna att genom Kommissionens initiativ till en Cirkulär ekonomi utveckla den biobaserade ekonomin.

## **Synpunkter på “Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy”**

Nedan ges allmänna synpunkter på förslagen i handlingsplanen. Därefter ges i **bilaga** synpunkter på föreslagna ändringar av de tre direktiv som berör branschen.

### **1. Production**

#### **1.1 Product design**

Kommissionen föreslår åtgärder som främjar ”eco-design” genom att utveckla produktkrav såsom återvinningsbarhet och förnybarhet. Eco-design är en viktig aspekt vid produktdesign men marknadens behov måste få vara styrande för produktens utformning. Skogsindustrierna anser att en vägledning med viktiga aspekter vad gäller ”eco-design” skulle kunna vara ett hjälpmedel men andra styrmedel måste undvikas. Generellt bör förnybara råvaror främjas.

Det kan noteras att det redan idag finns europeiska standarder för alla förpackningar med syfte att uppfylla förpackningsdirektivet och minska miljöpåverkan i avfallsledet. Standarderna sätter kriterier för tillverkning och omhändertagande av förpackningsmaterial och förpackningar. Dessa utgör således god vägledning vad gäller ”eco-design”.

## 1.2 Production processes

”Sustainable sourcing” har använts sedan lång till tillbaka inom skogsindustrin som ett sätt att säkerställa skogsråvarans ursprung. Skogslagstiftning och frivilliga certifieringssystem för skogsbruk medför att skogsbruket i Sverige är hållbart, särskilt i ett internationellt perspektiv. Krav på ”sustainable sourcing” nämns ofta då kriterier på skogsbaserade produkter diskuteras.

Skogsindustrierna anser att det är relevant att ställa motsvarande krav på hållbarhet i produktkedjan även på andra råvaror och finner därmed det positivt att Kommissionen gör en sådan ansats i handlingsplanen.

Skogsindustrierna anser att ett införande ”best waste management and resource efficiency practices” i BREF-dokument för olika industrisektorer i vissa fall skulle kunna vara en väg att gå för att öka resurseffektiviteten. Att detta område integreras i respektive BREF är att föredra framför en separat resurseffektivitets-BREF då resurseffektivitet är en naturlig del av den specifika processutformningen och driften.

Industriell symbios är ett effektivt sätt att sluta kretslopp och öka andelen avfall/restprodukter som återanvänds/återvinns vilket redan nyttjas inom skogsindustrin - se ovan.

## 2. Consumption

Internalisering av miljökostnader och skatter som styrmedel som belastar produktionen är inte tillämpligt för industrisektorer som är konkurrensutsatta och där priset sätts på en global marknad. Det gäller t ex svensk skogsindustri som exporterar ca 80 % av produktionen. Ett vidare synsätt måste anammas och ekonomiska aspekter beaktas så att inte hållbarheten i stort äventyras.

Handlingsplanen framhåller återanvändning (re-use) som ett medel i den cirkulära ekonomin. Inom skogsindustrin är återanvändning endast relevant för träemballage då endast en ytterst liten andel kartong- och pappersförpackningar kan återanvändas. För papper och kartong är dock materialåtervinningen hög.

Miljöanpassad offentlig upphandling, GPP, framhålls i handlingsplanen som ett lämpligt styrmedel mot en cirkulär ekonomi. Skogsindustrierna anser att det i handlingsplanen ska framhållas att förnybara råvaror och biobaserade produkter främjas inom GPP t ex genom att referera till de standarder för biobaserade produkter som Kommissionen initierat.

Kriterier för GPP måste vara transparenta, trovärdiga, enkla och rättvisa om val står mellan olika produkter. För pappersprodukter är det viktigt att krav inte kan ställas på att produkter ska innehålla en viss angiven andel returmaterial. Inblandning av returfiber är inte lämplig i vissa papperstyper på grund av olika kvalitetskrav t ex styrka. Krav på inblandning av returfiber riskerar att bli ett handelshinder om det regleras i offentlig upphandling.

Nyfiber och returfiber är dessutom delar av samma fiberflöde i Europa. De skogsrika länderna i norra Europa, huvudsakligen Sverige och Finland, har stor tillverkning av nyfiberbaserade produkter vilka exporteras och återvinns i södra Europa. Utan nyfiber, inga returfiber.

### 3. Waste management

Skogsindustrierna delar Kommissionens uppfattning att deponering av avfall måste minska. Sedan lång tid tillbaka har Sverige förbud för deponering av organiskt avfall samt deponisskatt. Utsorterat material för återvinning med producentansvar ska inte heller få deponeras.

Skogsindustrierna bejakar avfallshierarkin men vill poängtera att det är nödvändigt att den kan frångås då utifrån ett kostnads- och miljönyttoperspektiv. Detta kan vara aktuellt t ex i glesbygd där transportavstånden är långa. Skogsindustrierna vill i detta sammanhang framföra att vi inte anser att de ändringar som nu föreslås i Lagrådsremissen om Avfallshierarkin ska genomföras dels då vissa förslag inte kommer att leda till ökad resurshushållning, dels då avfallsdirektivet nu är under förhandling.

Kommissionen framhåller att man förtydligat hur beräkning av återvinningsgrad ska ske i syfte att öka jämförbarheten mellan länder. Detta är ett vällovligt syfte men Skogsindustrierna finner att Kommissionen har ej nått ända fram (se detaljerade synpunkter i bilaga).

Kommissionen föreslår höjda återvinningsmål för de olika förpackningsmaterialen. Förutsatt att återvinningen får beräknas enligt svensk praxis finner Skogsindustrierna att förslaget mål för pappers- och kartongförpackningar bör kunna nås. Detta innebär att "generated waste" dvs basen för beräkningen är densamma som "sätts på marknaden. Det måste också klargöras att förpackningen ska definieras genom dess dominerande material.

Målet för träförpackningar föreslås höjas från nuvarande 15 % till 60 % med skillnaden att nu förslaget mål inkluderar även återanvändning.

Materialåtervinning i Sverige av träförpackningar är begränsad varför förslaget återvinningsmål ter sig alltför högt. Uttjänta träförpackningar i Sverige utgör i sig inte något avfallsproblem utan har sedan lång tid tillbaka insamlats, återanvänts och slutligen omhändertagits för energiåtervinning av olika aktörer. Branschen strävar också efter att finna nya applikationer för återvunnet trä.

Träförpackningar är industriemballage och kan därför inte samlas in som konsumentförpackningar. Cirka 70 % av det träemballage som tillverkas i Sverige används av exporterande industri. Det helt dominerande emballaget utgörs av lastpallar. I Europa finns ett flertal pallpooler för returpallar som repareras och återanvänds flera gånger. Det i Sverige vanligaste retursystemet är EUR -pallen vilket är ett öppet europeiskt system utan tydliga ägare. Detta innebär att återanvändningen är hög men försvårar väsentligt verifiering av antalet

användningscykler (pallrörelser) för enskilda lastpallar. Vissa medlemsstater t ex UK har till skillnad från Sverige ett slutet system för lastpallar vilket ökar möjligheten för beräkning av återanvändningen. Detta betyder att det i Sverige i det närmaste är omöjligt att registrera antalet pallrörelser utan en omfattande och dyr kartläggning.

Skogsindustrierna anser att en bindande målnivå förutsätter att återvinning och återanvändning kan kontrolleras och verifieras. För att Skogsindustrierna ska kunna bedöma om föreslagen nivå är rimlig måste det klargöras hur ”prepared for reuse” ska kunna beräknas och verifieras.

Skogsindustrierna delar Kommissionens uppfattning att ”waste to energy” är en viktig del i den cirkulära ekonomin. Som framgår ovan används branschens restprodukter, avfall och uttjänta produkter för att generera bioenergi till sina processer samt levererar bioenergi till samhället. Detta är viktigt för att minska klimatförändringen.

#### **4. From waste to resources**

Skogsindustrierna delar uppfattningen att kvalitetsstandarder är viktiga för handel med sekundära råvaror. För returpapper finns sedan lång tid tillbaka en fungerande efterfrågan och marknad. Tillgång och kvalitet är avgörande och europeiska kvalitetsstandarder finns (EN 643).

I handlingsplanen framhålls krav på inblandning av returmaterial som ett sätt att öka efterfrågan av sådana. Skogsindustrierna motsätter sig krav vad gäller inblandning av returpapper Att ställa krav på inblandning skulle få konsekvenser för svensk skogsindustri som varande en stor tillverkare och exportör av papper tillverkat av nyfiber (se Consumption).

Att förbättra möjligheterna att omklassa avfall till sekundära råvaror (end- of-waste) kan vara ett effektivt sätt att eliminera hinder för att bättre utnyttja avfall/restprodukter. Skogsindustrierna anser att hanteringen på EU-nivå måste gå snabbare än vad den gör idag. Om detta innebär att hanteringen ska ske genom så kallade ”delegated” eller ”implementing acts” kan vi inte ta ställning till.

Likaså är biproduktprincipen ett viktigt led i detta men som tyvärr idag har tillämpats i ytterst begränsad omfattning i Sverige möjligen beroende på att det inte är klargjort hur beslut fattas i frågan. Skogsindustrierna välkomnar Kommissionens ansats att lägga större tryck på medlemsstaterna att tillämpa principen men finner det tveksamt att behov av ytterligare EU-gemensamma kriterier. Det bör vara tillräckligt att Kommissionen notifierar ländernas bedömningar. Sverige måste besluta hur både end-of-waste och biproduktprincipen ska hanteras nationellt.

I handlingsplanen diskuteras ”water reuse”. Skogsindustrierna vill betona att Sverige har hög återvinning av använt vatten, att vatten inte är en bristvara och att det inom skogsindustrin inte sker någon bekvattning.

Skogsindustrierna delar uppfattningen att det finns tydliga kopplingar mellan kemikalier, produkter och avfall och välkomnar en översyn av gränssnitten. Att nå en ”giftfri miljö” är en fråga som inte alltid går hand i hand med ökad resurseffektivitet och slutning av kretslopp. För att avfall och restprodukter ska kunna användas i större utsträckning måste riskbedömningar i stället för klassning av ämnena som sådana användas. Risken ska vägas mot vinsten vad gäller resurseffektivitet. Globala kemikaliereregler skulle i större utsträckning än dagens europeiska bidra till att kretsloppen avgiftas.

## **5. Priority areas**

### **5.2 Food waste**

Skogsindustrierna finner det befogat att matsvinn lyfts som ett prioriterat område men anser att förpackningarnas roll borde lyftas i planen. Matsvinnet orsakar utsläpp av klimatgaser som kan minskas med hjälp av effektiva och anpassade förpackningslösningar baserade på förnybar råvara. Förpackningen står för en liten del av den totala miljöpåverkan från ett förpackat livsmedel, särskilt om den är av ett förnybart material.

### **5.4 Construction and demolition**

Skogsindustrierna delar Kommissionens bedömning att bygg- och rivningsavfall generellt bör vara ett prioriterat område för Europa.

Det moderna träbyggandet innebär att större del av byggprocessen sker i fabrik där färdiga byggelement eller byggmoduler förtillverkas med minimalt spill. Användningen av trä som byggnadsmaterial kan förväntas öka. Krav på användning av trä som byggmaterial vid GPP är t ex en åtgärd som föreslagits i både EUs biostrategi från 2012 och i EUs färdplan för ett resurseffektivt Europa.

Det kan konstateras att återvinning av trämaterial från konstruktioner i Sverige huvudsakligen sker genom energiutvinning då efterfrågan är begränsad på begagnat material/produkter och på återvunnet material. Energinyttjandet bidrar till en minskad klimatpåverkan. Det kan noteras att det är oklart om energiutnyttjande ingår i befintlig målnivå.

### **5.5 Biomass and bio-based products**

Skogsindustrierna välkomnar att biomassa och biobaserade produkter lyfts fram i den cirkulära ekonomin. Förnybara råvaror och biobaserade produkter är naturliga delar av en kretsloppsekonomi och bidrar till höga exportinkomster, jobb och välfärd i Sverige och i övriga Europa. Med detta som bakgrund bör biomassa och biobaserade produkter spela en än större roll i handlingsplanen. Ett exempel som nämnts ovan är att främja biobaserade produkter i offentlig upphandling och att främja träbyggande.

”Cascading use of biomass” är ett naturligt sätt för branschen att i varje skede maximera värdeskapandet genom att använda vedråvaran där den genererar största värde och att använda fibern så många gånger som möjligt genom olika återvinningsförfaranden innan den slutligen blir bioenergi. Skogsindustrierna motsätter sig lagstiftning eller andra sätt att reglera en kaskadprincip som föreskriver en bestämd prioritetsordning för virkesanvändningen.

Skogsindustrierna välkomnar Kommissionens avsikt att uppdatera sin strategi för en bioekonomi från 2012.

## **6. Innovation, investment, and other horizontal measures**

Skogsindustrierna finner det positivt att Horizon 2020 stödjer olika områden vilka bidrar till en cirkulär och biobaserad ekonomi.

## **7. Monitoring process towards a circular economy**

Skogsindustrierna anser att indikatorer för att mäta framsteg mot den cirkulära ekonomin inte ska användas för att göra jämförelser mellan olika länder eftersom nationella förhållanden påverkar arbetet. Uppföljning av framstegen bör i stället ske landspecifikt och eventuellt sektorspecifikt. I Sverige kan t ex användning av förnybara råvaror och biobaserade produkter vara en lämplig indikator.

Flera av de indikatorer som används idag av EEA i Resource Efficiency Scorecard och Raw Materials Scorecard är inte relevanta i ett svenskt perspektiv. Det gäller särskilt DMC (Domestic Material Consumption) som inte är tillämpbar för medlemsstater med en stor basindustri. Dessutom har indikatorer olika relevans i olika branscher. Om ett EU-gemensamt ramverk för mätning av framgångarna ska utvecklas måste näringslivet vara delaktigt.

## **Synpunkter på direktivförslagen**

I **bilaga 1** lämnar Skogsindustrierna synpunkter på föreslagna ändringar av de tre direktiv som berör branschen.

Generellt konstaterar Skogsindustrierna att antalet frågor som hänskjuts till Kommissionen genom så kallade ”delegated acts” är stort. Det bör övervägas för varje enskild sådan fråga om det inte är lämpligare att medlemsstaterna involveras för ökad transparens. Skogsindustrierna deltar gärna i denna process.

Skogsindustrierna



Carina Håkansson

Verkställande Direktör

Bilaga: Detaljerade synpunkter på föreslagna ändringar av direktiven