

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Europeiska kommissionens förslag COM(2015) 614/2 till meddelande om cirkulär ekonomi

M2015/04155/Mm

Upphandlingsmyndigheten får härmed yttra sig om ovan rubricerat förslag.

1. Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten anser att kommissionens förslag COM(2015) 614/2 till meddelande om cirkulär ekonomi, som omfattas dels av en handlingsplan, dels av förslag till ändring av de sex direktiven på avfallsområdet, utgör bra och viktiga initiativ för att öka medvetenheten kring vikten av, och driva på utvecklingen mot, en mer cirkulär ekonomi. Nedan följer en sammanfattning av de synpunkter som Upphandlingsmyndigheten speciellt vill framhålla. Merparten av dessa berör handlingsplanen.

Avfallshantering och avfallshierarkin har en central roll i cirkulär ekonomi. Upphandlingsmyndigheten vill understryka vikten av att det för återanvändning av material krävs bra uppföljningssystem och verifikat av ingående material. Framtagandet av brett tillämpningsbara kvalitetsstandarder för sekundära råmaterial utgör här är en viktig del, liksom krav på tydliga material- och produktdeklarationer med hänsyn till miljö och hälsa.

Det är bra att handlingsplanen har antagit värdekedjans perspektiv. Inför det fortsatta arbetet anser Upphandlingsmyndigheten att det är viktigt att hålla fast vid, konkretisera och implementera åtgärder längs hela värdekedjan.

Som handlingsplanen nämner, avser offentlig upphandling en stor andel av den europeiska konsumtionen (närmare 20 procent av EU:s BNP) och följaktligen har offentliga inköp en central roll i den cirkulära ekonomin. Upphandlingsmyndigheten stödjer handlingsplanens fokus på en ökad medvetenhet om hållbar upphandling (GPP) som styrmedel och verktyg för att bidra till en övergång till cirkulär ekonomi, till exempel genom att använda framtagna harmoniserade

kriterier och krav i samband med upphandling, att hänsyn till GPP görs vid fördelning av ansökta EU-medel och att det även i upphandling ställs krav på användning av återvunna material.

Ett hinder för närvarande för GPP av återanvända eller återvunna material och varor, i exempelvis byggsektorn, är att förekomsten av eventuella miljö- och hälsofarliga ämnen är okänd i många av dem. Att se till att REACH och annan unionsgemensam kemikalielagstiftning implementeras fullt ut i alla medlemsstater och av leverantörer kan vara en lämplig åtgärd för att stävja detta problem. Arbetet med att ta fram kemikaliekrav inom EU GPP-arbetet utgör en annan viktig insats som redan görs på detta område och som behöver fortskrida.

Upphandlingsmyndigheten vill betona vikten av att kommissionens eget kriteriearbete för hållbar upphandling (EU GPP) lyfts fram fortsättningsvis i detta arbete. För att offentlig upphandling ska kunna efterfråga varor och tjänster och affärsmodeller som är mer cirkulära, behövs mer kunskap samt mer konkret och praktiskt stöd. Det innebär att upphandlingsstöd måste lyftas från kriterier och krav på produkter till att även täcka in strategiska anskaffnings-/inköpsperspektiv som stödjer cirkulära affärsmodeller. Här har kommissionens GPP-arbete en viktig roll att fylla genom att ta fram modeller för hur sådant utvecklingsarbete kan bedrivas och för att själv bedriva sådant arbete i väl valda värdekedjor i utvalda kategorier. Ökat stöd bör ges till medlemsstaterna att arbeta fram även eget stöd för upphandling som efterfrågar lösningar (på behov) som kan täckas av cirkulära affärsmodeller.

Upphandlingsmyndigheten har identifierat tre brister av mer övergripande karaktär i kommissionens förslag. Den första är att handlingsplanen uppfattas som något vag. För att vara mer verkningsfulla, skulle förslagen behöva vara mer konkreta. En annan brist är att handlingsplanen mestadels berör informationsrelaterade styrmedel och i mindre grad ekonomiska styrmedel. Informationsbaserade styrmedel har generellt sett en lägre verkningsgrad, vilket kan ha en negativ inverkan på möjligheten att realisera de omnämnda förslagen i handlingsplanen. En tredje brist är att de förändringar i direktiven som föreslås inte räcker i förhållande till handlingsplanens ambitioner och man får därför anta att fler förslag på förändringar inom EU-rätten kommer att arbetas fram som en del av handlingsplanen.

2. Synpunkter relaterade till handlingsplanen för en cirkulär ekonomi

2.1 Konsumtion, sid. 6-8

Upphandlingsmyndigheten ser det som positivt att hållbar upphandling (GPP) i detta sammanhang erkänns som ett viktigt instrument i främjandet av en cirkulär ekonomi, och att det skall prövas i större skala. Handlingsplanen är emellertid vag beträffande hur utvärdering ska ske. Upphandlingsmyndigheten anser vidare att det behövs mer av helhetstänkande och inköpsstrategiskt tänkande inom EU GPP och i upphandlingsstödet. Vägledning, utbildningar och stöd, där hållbarhet och cirkulära paradigmer är integrerade i strategiskt anskaffnings-/inköpsarbete bör tas fram. Kommissionen skulle även kunna ta fram ett kombinerat forskningsprogram och stödåtgärdsprogram som ser tvärvetenskapligt på industrin och företagens strategiska inköpsarbete, miljömässig hållbarhet och cirkulära affärsmodeller och hur dessa kunskaper kan integreras i koncept som också är praktiska för offentliga inköp och upphandling. Det är utmärkt om intentionen är att kommissionen kommer att leva som man lär beträffande EU GPP och en miljömässigt hållbar cirkulär ekonomi, i sin egen anskaffnings-/inköps- och upphandlingsverksamhet.

Under denna rubrik saknar Upphandlingsmyndigheten en beskrivning av hur LCC (Life Cycle Cost) kan vara till nytta. Områden där just denna metodik kan spela en viktig roll är exempelvis när det gäller att välja energieffektiva produkter (s. 6), prissättning (s. 6) och även i viss mening "Ecodesign" (s. 7).

2.2 Avfallshantering, sid. 8-11

Angående avfallshantering har Upphandlingsmyndigheten följande synpunkter: Avfallshantering och avfallshierarkin har en central roll i cirkulär ekonomi. Då avfallshierarkin har en viktig koppling till upphandling, vill Upphandlingsmyndigheten understryka att avfallshierarkin kan tillämpas bättre om det finns krav på material- och produktdeklarationer.

Kommissionen anger att man kommer att fortsätta att vidta åtgärder för att hindra illegal transporter av avfall och, i anslutning till det, minskning av materielläckage, vilket Upphandlingsmyndigheten stödjer. Beträffande minskning av materielläckage vill Upphandlingsmyndigheten poängtera att system för spårbarhet i cirkulära system är viktigt för vissa varor och material. Att arbeta fram system för spårbarhet (dvs. i värdekedjan) kan också vara ett sätt att understödja uppföljning och verifiering av krav som skulle kunna ställas avseende återanvändning och återvinning i offentlig upphandling.

Upphandlingsmyndigheten stödjer förslagen med syftet att öka återvinningen av hushållsavfall och förpackningsmaterial.

2.3 Från avfall till resurser: stöd till marknaden för sekundära råmaterial och återanvändning av vatten, s. 11-13

En avgörande faktor för att kunna skapa en marknad för sekundära, dvs. ej nyupptagna, råmaterial är att det finns en efterfrågan som drivs av användningen av återvunna material i produkter och infrastruktur. Upphandlingsmyndigheten stödjer förslaget att uppmuntra såväl leverantörer som offentliga beställare att bidra till detta genom att, i det förra fallet, skapa efterfrågan på återvunnet innehåll i produkter, och i det senare fallet, att genom upphandling kräva återvunna material.

Handlingsplanen anger att man avser att se över existerande barriärer som hindrar marknaden för sekundära råmaterial att växa. En av de barriärer som omnämns är osäkerheten beträffande kvalitet, och kommissionen föreslår därför utveckling av standarder för att bedöma kvalitet på sekundära råmaterial.

Upphandlingsmyndigheten ser positivt på det. Inom offentlig upphandling finns erfarenheter som ger stöd åt att kvalitetsaspekter finns med som en betydande osäkerhet även beträffande begagnade och återanvända varor, exempelvis möbler, fordon och IT-utrustning, vilket blir till hinder vid offentlig upphandling. Upphandlingsmyndigheten anser därför att det borde utredas om kvalitetsstandarder skulle kunna undanröja hinder för marknaden även för begagnade och återanvända varor.

Återcirkulation av närings- och gödningsämnen är, som handlingsplanen nämner, en viktig kategori av sekundära råmaterial. Här vill Upphandlingsmyndigheten komma med tillägget att avloppsinfrastrukturen i många medlemsstater kan antas börja nå en så hög ålder att behoven av insatser för underhåll, reparation och utbyten ökar allt mer, och att det inte är optimalt ur perspektivet återcirkulation av näringsämnen. Upphandlingsmyndigheten skulle därför se det som positivt om kommissionen även kunde hitta och föreslå medlemsstaterna transformativa lösningar på detta problemkomplex. Handlingsplanen skulle till exempel kunna inkludera att ett förslag ska tas fram för ett unionsgemensamt program för tvärvetenskaplig forskning och utredning av transformativa lösningar på detta område, där återcirkulation av icke förorenade näringsämnen, minskad vattenanvändning samt energieffektivisering av VA-infrastrukturen ingår, liksom utredning av hur ändrad näringstillförsel (till följd av olika förslag) till havsområden och stora sjöar påverkar deras ekosystem.

I handlingsplanen omnämns ett antal viktiga åtgärder för att för bukt med hälsofarliga, giftiga ämnen inklusive kemikalier i produkter. Här vill Upphandlingsmyndigheten uppmärksamma att ett hinder för GPP av återanvända eller återvunna material och varor, i exempelvis byggsektorn, är att förekomsten av eventuella miljö- och hälsofarliga ämnen är okänd i många av dem. Att se till att REACH och annan unionsgemensam kemikalielagstiftning implementeras fullt ut i alla medlemsstater och av leverantörer kan vara en lämplig åtgärd för att stävja detta problem. Arbetet med att ta fram kemikaliekraV inom EU GPP-arbetet utgör en annan viktig insats som redan görs på detta område och som behöver fortskrida.

2.4 Matavfall, s. 14-15

Upphandlingsmyndigheten stödjer kommissionens förslag. Det är dock viktigt att förslagen omsätts i praktiken på ett sätt som skapar transparens och jämförbarhet. En annan synpunkt är att förslagen även skulle kunna inkludera åtgärder som berör "avfallslogistik" då avfallet uppstår på flera ställen (primärproducent, förädling, butik, restaurang, privatkonsument).

Existerande barriärer för att minska misshushållning av matavfall är bland annat kopplade till att man ofta gör "som man alltid har gjort", olika marknadsmekanismer, samt brist på forskning inom området. Exempelvis kan vegetabilier odlas (med den kostnad och miljöbelastning som det innebär från produktionsprocesser, insatsvaror m.m.) för att sedan plöjas ned på grund av marknadens funktionssätt. Spill som uppstår i förädlingsindustrin uppstår även då det i dag är billigare att låta avfallet gå till spillo än att tillvarata råvaran optimalt, t.ex. för att kontaktnät mellan köpare och säljare saknas, liksom forskning på området. Därmed försvåras omvandling av råvaran till ny vara, exempelvis djurfoder, väsentligt.

Gemensamt för att minska mängden matavfall, oavsett var det uppstår, är att ge råvaran respektive avfallet rätt monetärt värde för att tillvarata det. Det är även viktigt att det finns styrmedel och att forskningsinsatser görs för att minska andelen matavfall i hela värdekedjan.

2.5 Bygg och rivning, s. 16-17

Kommissionen ser det som viktigt att byggande sker med fokus på ökad livslängd och återvinning av byggkomponenter, vilket stöds av Upphandlingsmyndigheten, liksom förslaget att ta fram LCA eller LCA-liknande indikatorer för byggnader och anläggningar. Vid det sistnämnda bör det även vara obligatoriskt att renoveringsalternativ finns med i situationer då en ny byggnad eller anläggning avses att ta en befintlig byggnads plats, så att en verklig jämförelse mellan

alternativen blir möjlig. Jämförelser med alternativ som beaktar renovering kan utgöra ett inköpstrategiskt och investeringsmässigt viktigt beslutsunderlag avseende miljömässiga och materialcirkulära aspekter.

Som redan nämnts under avsnitt 3.3., är ett hinder för GPP av återanvända eller återvunna material och varor att förekomsten av eventuella miljö- och hälsofarliga ämnen är okänd i många av dem. Detta gäller exempelvis byggsektorn. Att kommissionen utreder och tar fram förslag på lösningar på det problemet inom byggsektorn bör vara prioriterat i och med att sektorn omsätter stora materielmängder.

2.6 Innovation, investering och andra horisontella mått, s. 18-20

Innovationer kommer att utgöra en viktig del i etablerandet av en cirkulär ekonomi. En avsaknad i denna del av handlingsplanen är vilken funktion innovationsupphandling kan ha. I nuläget är det visserligen oklart hur innovationsupphandling kan vara till nytta. Men givet den viktiga roll som GPP har tilldelats för etableringen av en cirkulär ekonomi, bör det rimligtvis utredas vilken funktion även innovationsupphandling kan ha.

2.7 Styrning av utveckling mot en cirkulär ekonomi, s. 20-21

Upphandlingsmyndigheten instämmer i att styrning och uppföljning är centrala delar i ambitionen att etablera en cirkulär ekonomi. Upphandlingsmyndigheten vill i detta sammanhang poängtera att det är av yttersta vikt att gjorda investeringar för en cirkulär ekonomi utvärderas på både kort och lång sikt.

Upphandlingsmyndigheten vill även framhålla att ett problem i Sverige när det gäller GPP, och upphandling generellt, är tillgång till bra statistik. För Sveriges del kommer det därför att krävas särskilda insatser kring datainsamling för GPP för att en god utvärdering ska kunna utföras.

3. Synpunkter relaterade till förslagen till ändring av de sex direktiven på avfallsområdet

Upphandlingsmyndigheten stödjer de åtgärder rörande lagstiftning och uppsatta mål som föreslås för de sex direktiven på avfallsområdet, och har bara en synpunkt vilken följer nedan. Upphandlingsmyndigheten vill samtidigt påpeka att de förändringar i direktiven som föreslås inte räcker i förhållande till handlingsplanens ambitioner och man får därför anta att fler förslag på förändringar inom EU-rätten kommer att arbetas fram som en del av handlingsplanen.

Datum:
2016-02-11

Diarienummer:
UHM/2015-0161

3.1 Amending Directive 2008/98/EC on waste, Article 9 Prevention of waste, punkt 1

Upphandlingsmyndigheten vill understryka vikten av att produkter som återanvänds har information om innehåll av miljö- och hälsofarliga ämnen. Informationen är grunden för att ta beslut om återanvändning är lämpligt. Utan information om innehåll av miljö- och hälsofarliga ämnen kan förebyggande av avfall/återanvändning riskera att bidra till ökad spridning av miljö- och hälsofarliga ämnen i samhället.

Generaldirektör Ann-Christin Nykvist har beslutat i detta ärende. Sakkunnig Josefin Sporrong har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjurist Anders Asplund, enhetschef Annie Stålberg och sakkunnig Jens Johansson deltagit.


Ann-Christin Nykvist


Josefin Sporrong