

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se
christina.leideman@regeringskansliet.se

Ulriksdal 18 februari 2016

WWFs remissvar angående Europeiska kommissionens förslag (COM (2015) 614/2) till meddelande om cirkulär ekonomi: M2015/04155/Mm

Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin

WWF välkomnar EU-kommissionens initiativ att ta fram en handlingsplan för cirkulär ekonomi (the Circular Economy Package). Det är en absolut nödvändighet för vår gemensamma framtid att vi förändrar våra produktions- och konsumtionsmönster så att de blir resurseffektiva, hållbara och rymts inom planetens gränser. En handlingsplan för cirkulär ekonomi erbjuder en unik möjlighet att på ett sammanhållet sätt adressera utmaningarna för miljön, våra samhällen och ekonomier, både idag och i framtiden.

WWF uttrycker dock besvikelse över att planen dessvärre inte lever upp till detta, trots kommissionens tidigare utfärdade löften om att den skulle bli mer ambitiös, omfattande och "se till hela cirkeln i den cirkulära ekonomin". Den föreslagna handlingsplanen brister i sin ansats att se till produkters hela livscykel – från design och materialval inkl. produktionsförhållanden till avfall – och den adresserar inte Europas enorma och ohållbara överkonsumtion av resurser.

WWF anser att handlingsplanen innehåller ett flertal goda intentioner, exempelvis planerna kring innovation och forskning, samt planerna om att förbättra förutsättningar för reparationer, för att förlänga produkters livslängd, samt för återanvändning och återvinning av de produkter som sätts på marknaden. Detta är centralt för cirkulär ekonomi – men minst lika avgörande är att ta ansvar för var nya råvaror kommer från, att dessa produceras hållbart och inom naturens gränser, samt att resursanvändningen per capita minskar i nivå för att matcha utmaningen att minska EU:s väldiga fotavtryck. EU är tungt beroende av naturkapital och naturresurser från andra delar av världen för att upprätthålla nuvarande konsumtionsmönster. Om alla på jorden hade en livsstil motsvarande en genomsnittlig EU-medborgare skulle det krävas 2,6 planeter.¹ (För Sverige är motsvarande siffra 3,7 planeter.)

WWF anser att handlingsplanen för cirkulär ekonomi måste kompletteras med konkreta politiska åtgärder för att säkra hållbar materialförsörjning, samt med bindande mål om resurseffektivitet för att minska EU:s resursanvändning per capita till att rymmas inom ramen för en planet.

WWF uppmanar Sveriges regering att under kommande förhandlingar säkerställa att ansvarsfullt producerade förnybara råvaror, material och energi, samt ett starkt fokus på resurseffektivitet för att minska EU:s ekologiska fotavtryck, genom bindande mål och konkreta åtgärder blir viktiga komponenter i en verkligt cirkulär europeisk ekonomi.

¹ <http://www.wwf.eu/?2229870/EU-continues-to-run-an-ecological-deficit-says-new-Living-Planet-Report>

WWF har valt att kommentera specifikt på ett urval av förslag/områden:

EU-paketet för cirkulär ekonomi måste ha ett mätbart mål för resurseffektivitet. En 2030-agenda för hållbar utveckling har nyligen antagits av FN och utveckling av indikatorer för de 17 utvecklingsmålen pågår. Att då det huvudsakliga politiska paketet i Europa beträffande naturresursanvändning saknar ett resurseffektivitetsmål innebär en allvarlig politisk inkonsekvens.² Bland de indikatorer som nu diskuteras inom FN finns på förslag "material footprint" tillsammans med "material footprint per capita". Om de antas skulle dessa kunna bli lämpliga mätbara mål för resurseffektivitet för EU att använda sig av. WWF vill i paketet se ett bindande mål till 2030 som leder till en nödvändig minskning av EU:s ekologiska fotavtryck, och som följs upp med hjälp av indikatorer inom vatten, mark, växthusgaser, biodiversitet och andra relaterade aspekter. 2030-agendan är bara tomma ord om vi inte sätter konkreta, vetenskapligt baserade och mätbara mål och utifrån dessa beslutar om åtgärder med ansvarsutkrävande på lokal, nationell och EU-nivå, samt om mekanismer och system för uppföljning och granskning av åtagandena. Indikatorerna som nu tas fram för utvecklingsmålen bör tjäna som en bas för detta.³ Europas industri och investerare behöver den typen av tydliga signaler för att den cirkulära ekonomin ska kunna bli verklighet på riktigt.

En hållbar material- och energiförsörjning behöver säkerställas

I texten om produktionsprocesser (avsnitt 1.2) står att *"Primära råvaror, också de som är förnybara, kommer att fortsätta att spela en viktig roll i produktionsprocesserna även i en cirkulär ekonomi. I det här sammanhanget måste man beakta hur produktionen av råvaror påverkar miljön och samhället, både i och utanför EU."* Gott så, men dessvärre saknas i paketet adekvata och tillräckliga åtgärder på detta område. WWF anser att EU ska säkerställa hållbar materialförsörjning, såväl inifrån unionen som via import utifrån. Detta måste innefatta utvinning, produktion, val av råvaror och material såväl som förädling. EU bör utveckla en bredare verktygslåda som motverkar att EU:s konsumtion direkt eller indirekt bidrar till förändringar i markanvändning med oönskade negativa effekter såsom avskogning, matosäkerhet eller avhysning av fattiga småbrukare. Även här vill vi hänvisa till de globala utvecklingsmålen (exempelvis 1.4, 2.3, 12.2, 15.2, 15.3, och 15.5).⁴ En bättre förvaltning av resurser och ekosystem behöver säkerställas. Resurseffektiviteten behöver förbättras för produktion och förädling längs med hela värdekedjan och produkter behöver vara hållbara och spårbara. EU behöver utarbeta kriterier för hållbara produkter på EU-marknaden och analysera hållbarhetsgränser för de naturresurser som används. Sådant som driver på förstörelse av ekosystem och sociala konflikter, såsom dålig förvaltning eller korruption, behöver adresseras. Offentliga och privata investeringar måste göras i enlighet med vetenskapliga rekommendationer och får inte bidra till miljöförstöring.

En bättre konsumtionspolitik efterfrågas

Delen om konsumtion (avsnitt 2) inleds med: *"De val som miljoners konsumenterna gör kan stödja eller hindra den cirkulära ekonomin. Konsumenternas val påverkas av den information som finns tillgänglig, av utbud och priser på befintliga produkter och av de bestämmelser som finns."* WWF saknar emellertid i paketet ett helhetsgrepp kring konsumtion – för att minska överkonsumtionen, styra mot resurseffektivitet (se ovan) och främja hållbara konsumtionsmönster samt minska EU:s stora fotavtryck. WWF uppmanar EU att använda såväl information, politiska styrmedel och regleringar som finansiella instrument, för att bromsa utarmningen av naturresurser och förstörelsen av värdefulla ekosystem. Ett sådant konsumtionsperspektiv bör även rymma åtgärder för att styra

² Se SDG 12.2: "Senast 2030 uppnå en hållbar förvaltning och ett effektivt nyttjande av naturresurser."

³ <http://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-E.pdf>

⁴ www.globalamalen.se

om den finansiella konsumtionen genom investeringar av kapital. För Sveriges del så är ju t.ex. fotavtrycket av investeringarna mycket stort, och något som till stor del exporteras till andra länder. Här vill vi lyfta Naturvårdsverkets förslag till åtgärder för en mer hållbar konsumtion, som ju även rymmer detta perspektiv.⁵

WWF anser även att vatten och energi är resurser som spelar en så signifikant roll för cirkulär ekonomi, och att de, tillsammans med mat, är områden där EU har stor påverkan och som därmed borde ingå som naturliga komponenter i EU:s paket för cirkulär ekonomi (se specifika synpunkter under respektive avsnitt – Energi, Vatten, Mat/Matavfall). Även för områdena energi, vatten och mat finns starka kopplingar till flera av FN:s nya mål för hållbar utveckling. För att utgöra konsekvent och trovärdig EU-politik som menar allvar med cirkulär ekonomi behöver paketet konkretiseras i hur dess delmål hänger ihop med målen i 2030-agendan.⁶

Reparationer, förlängd produktlivslängd, återanvändning och återvinning

Planerna på att förbättra förutsättningar för reparationer, för att förlänga produkters livslängd, samt för återanvändning och återvinning av de produkter som sätts på marknaden (avsnitt 1.1, Produktdesign) välkomnas varmt. WWF väntar med spänning på vilka konkreta mål och åtgärder som kommer att presenteras i arbetsplanen för ekodesign 2015–2017.

I handlingsplanen för cirkulär ekonomi lyfts medlemsstaternas samt regionala och lokala myndigheters viktiga roll fram när det gäller att uppmuntra till återanvändning och reparation (avsnitt 2, Konsumtion). I detta sammanhang ser WWF fram emot den av svenska regeringen nyligen tillsatta utredningen om styrmedel för att främja återanvändning av produkter och förebygga uppkomsten av avfall. Förslaget från de svenska regeringspartierna om att halvera momsens på mindre reparationstjänster ser WWF som ett mycket positivt exempel i denna riktning.

Avfall

I delen om avfallshantering (avsnitt 3) står att: *”När det inte går att förebygga eller materialåtervinna avfall, är det i de flesta fall bättre, både ekonomiskt och miljömässigt, att återvinna energiinnehållet än att deponera avfallet. Energiåtervinning av avfall kan därför fylla en funktion och skapa synergier med EU:s energi- och klimatpolitik, men bör vägledas av de principer som EU:s avfallshierarki bygger på.”*

WWF anser att det är av högsta vikt att principerna i avfallshierarkin efterföljs, så att inte exempelvis efterfrågan tillåts styra vilket avfall som går till förbränning, vilket skulle riskera att viktiga värden tappas på vägen samt att resurseffektivitet och hållbarhet äventyras.

WWF uppmuntrar att initiativet ”From waste to energy”, om vi tolkar det rätt, närmare ska undersöka området energiåtervinning och hur energipotentialen och övriga värden används på bästa sätt. Det är centralt att högre återanvändnings- och materialåtervinningsgrader inte ska förhindras av energiåtervinning, vilket WWF uppfattar att initiativet är tänkt att säkerställa.

Inför beslut om ny produktion som medför förändrade materialflöden, bör en analys göras av de långsiktiga effekterna på systemnivå i enlighet med rekommendationerna för livscykelanalys från EU:s gemensamma forskningscentrum (JRC).⁷

Ett exempel är de stora investeringar i ökad kapacitet för avfallsförbränning som idag görs i svenska fjärrvärmeverk, trots att det här redan råder brist på råvaran – avfall. Dessa investeringar kan leda till att Sverige får importera sopor under flera decennier framöver. I ljuset av EU:s och Sveriges planer för avfallshantering ser detta mycket märkligt ut. Hur ser analysen för detta ut i ett större systemperspektiv och vilka konsekvenser får det under dessa investeringars livslängd?

⁵ Se ”Förslag till åtgärder för en mer hållbar konsumtion” NV-00685-14, 2014

⁶ www.globalamalen.se

⁷ ILCD Handbook: General guide for Life Cycle Assessment - Detailed guidance. (Situation B)

Biomassa och biobaserade produkter

Förslaget att EU kommissionen ska utforma riktlinjer och spridning av bästa praxis för kaskadanvändning av biomassa och stöd till innovation inom grön ekonomi (Avsnitt 5.5, Biomassa och biobaserade produkter) är bra men inte tillräckligt för att undvika negativa rekyleffekter. WWF stödjer nyttjande av biomassa i utvecklingen av en hållbar grön ekonomi, så länge som produktionsmetoderna och uttagsnivåer ryms inom ramen för en hållbar ekosystemförvaltning. Men som det antyds i handlingsplanen finns det en risk att ökad efterfråga på biomassa inom EU driver på icke hållbar markanvändning inom jord- och skogsbruk och förslaget om kaskadanvändning är inte tillräckligt för att hantera denna risk. Att trycket efter biomassa kan leda till oönskade negativa effekter finns det belegg för både inom men även utanför EU. Trovärdiga hållbarhetskriterier, certifieringsstandarder och regler som styr på fastighetsnivå kan visserligen bidra mot ökad hållbarhet men kan inte hantera de mer storskaliga aggregerade effekterna. Utmaningen ligger i att definiera, utveckla kunskap och verktyg för att implementera en hållbar ekosystemförvaltning. Och denna ansats bör systematiskt integrera effekter av brukandet på bestånd/enhetsnivå, landskapsnivå upp till nationell nivå. En sådan ansats finns det stöd för även i ett antal internationella konventioner såsom konventionen för biologisk mångfald och landskapskonventionen, men EU och dess medlemsländer har hitintills inte lyckats med att genomföra detta. På så vis kopplar denna fråga in i andra politikområden och EU kommissionen bör förtydliga detta samt utveckla förslag för att hantera riskerna.

Energi

En verkligt cirkulär ekonomi bör rimligen drivas av förnybar energi. WWF har i scenarier visat att det är möjligt att till 2050 klara energiförsörjningen globalt med 100 % förnybar energi, på naturens villkor.⁸ All energiproduktion, även förnybar, har emellertid en miljöpåverkan och måste därför ske med så liten negativ påverkan som möjligt på klimat, biologisk mångfald, landskapsbild och ekosystemfunktioner.

WWF vill göra ett medskick till kommissionen och energunionen inför arbetet med att undersöka bioenergins hållbarhet och främja synergier med den cirkulära ekonomin (nämns i avsnitt 5.5 Biomassa och biobaserade produkter). Hållbar bioenergi har en viktig roll att spela i Europas övergång till ett energisystem baserat på förnybar energi och energieffektivisering. Men för att undvika negativa konsekvenser med koldioxidutsläpp, biodiversitet, markkonflikter etc., anser WWF att fyra huvudsakliga safeguards för bioenergianvändning måste införas som del av EU:s 2030 klimat- och energipolitik:

- att sätta ett tak för att begränsa användningen av biomassa för energiproduktion till nivåer som kan tillhandahållas på ett hållbart sätt;
- att säkerställa en effektiv och optimal användning av biomassa-resurserna, i linje med kaskadprincipen;
- att införa korrekt koldioxidberäkning för biomassa;
- att införa övergripande och bindande hållbarhetskriterier.

Vatten

Åtgärder som skapar en effektivare vattenanvändning bör inte begränsas till tekniska lösningar, även om dessa naturligtvis är nödvändiga. Bristande vattenförvaltning adresseras lämpligen genom icke-tekniska lösningar; att säkerställa medbestämmande i planeringsprocesser och att anta ambitiösa och långsiktiga förvaltningsplaner för vattenresursen. De största vattenanvändargrupperna såsom jordbruk, industri och energi men även hushåll, adresseras då,

⁸The Energy Report (WWF) http://wwf.panda.org/what_we_do/footprint/climate_carbon_energy/energy_solutions22/renewable_energy/sustainable_energy_report/

i linje med vattendirektivet, på mest effektivt sätt, även omfattande direktivets kostnadstäckningsbestämmelser.

Målsättningen god status i EUs vattendirektiv (RDV) ska säkerställas så att recirkulering av vatten inte ökar trycket på vattenresurserna eller påverkar naturliga flöden negativt.

Mat/Matavfall

Det av EU medfinansierade "LiveWell for LIFE-projektet" visade hur konsumenter, näringsliv och regeringar kan skapa en hälsosam och hållbar matkonsumtion. Nu måste EU-kommissionen också agera, och det finns redan ett antal befintliga policyåtgärder som kunde bli bättre anpassade för att främja hållbar konsumtion. Europas livsmedelskedjor har redan visat sitt engagemang för att driva på hållbarhetsarbetet inom ramen för Hållbar Livsmedelskedja (EU's High-level Forum on a Better-functioning Food Chain).

Ett befintligt policyverktyg som skulle kunna användas betydligt mer är offentlig upphandling. Det har en stor potential att främja sociala, ekonomiska och miljöfördelar och kräver koordinering på EU-nivå för att säkerställa jämförbara standarder.

Att utveckla smarta mål och indikatorer är också avgörande för att säkerställa relevant framgång inom hållbar mat-agendan – och dess bidrag till att minska resursanvändningen från EU:s livsmedelskedjor. Indikatorerna bör kunna länkas till gränser för överkonsumtion och avfall. En relevant indikator skulle kunna vara andelen i % av överkonsumtion av protein jämfört med vad en hälsosam diet rekommenderar. Bindande mål för att förhindra matsvinn måste utvecklas och sättas, inte bara mål för minskning av matavfall. Även här bör FN:s utvecklingsmål utgöra en bas för detta (se mål 12.3).⁹

WWF anser vidare att förslaget bör innehålla ett tydligt mål om återföring av näringsämnen från livsmedelskedjan till jordbruksmark. Exempelvis ”*Senast år 2025 ska 50% av fosfor i avlopp återföras till åkermark*”. Syftet med ett sådant mål är att sätta ljuset på det faktum att livsmedelskedjan idag är ett enkelriktat flöde från land till stad och att samhällssystem behöver utvecklas för att återföra näringen från livsmedel till jordbruk. Innovation och investeringar behövs särskilt inom detta område eftersom det idag saknas kostnadseffektiva och säkra sätt att återföra näring från stad till land.

Handelsnormerna för frukt och grönt har sannolikt en begränsad inverkan på svinnet i Sverige. Det är istället handeln och konsumenternas höga kvalitetskrav som orsakar det största svinnet. Många krav som handeln och konsumenterna har på produkterna är kosmetiska och har liten eller ingen betydelse för ätkvaliteten. Därför ser vi att det vore intressant med utbildningsprogram riktat till detaljhandel, offentlig sektor och restaurangsektorn där betydelsen av matsvinnet lyfts fram och möjligheter att minska det sprids.

För Världsnaturfonden WWF

Håkan Wirtén
Generalsekreterare

Anna Söderström
Programsamordnare
Hållbar Ekonomi

⁹ Mål 12.3: Till 2030, halvera det globala matsvinnet per person i butik- och konsumentledet, och minska matsvinnet längs hela livsmedelskedjan, även förlusterna efter skörd.