

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om en övervakningsram för den cirkulära ekonomin

[COM(2018) 29 final]

(2018/C 367/19)

Föredragande: **Cillian LOHAN**

Medföredragande: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Remiss	Europeiska kommissionen, 12.2.2018
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Beslut av EESK:s plenarförsamling	19.9.2017
Ansvarig facksektion	Jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö
Antagande av facksektionen	26.6.2018
Antagande vid plenarsessionen	11.7.2018
Plenarsession nr	536
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	172/0/1

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar kommissionens meddelande om övervakning av genomförandet av den cirkulära ekonomin, som är en viktig uppföljning till handlingsplanen för den cirkulära ekonomin och ligger i linje med rekommendationerna i yttrandet NAT/676.

1.2 Detta meddelande är en bra utgångspunkt, men det saknas ett antal relevanta och viktiga indikatorer:

- Ekodesign.
- Utveckling av (nya) affärsmodeller.
- Delningsekonomin.
- Sociala indikatorer.
- Utsläppsdata.

1.3 Även om EESK är ett rådgivande organ till EU-institutionerna har kommittén inte rådfrågats i samband med samrådet om utvecklingen av dessa indikatorer.

1.4 Den cirkulära ekonomin är kopplad till en koldioxidsnål ekonomi och målen för hållbar utveckling och övervakningsindikatorerna bör följaktligen återspegla detta.

1.5 Övervakningen måste komma bort från den alltför stora inriktningen på avfall.

1.6 Definitionen av "sektorer inom den cirkulära ekonomin" är snäv och bör vidareutvecklas, eftersom den har konsekvenser för flera indikatorer.

1.7 Avsaknaden av data inom ett visst område bör inte vara ett skäl till uteslutning. Data som saknas bör anges tydligt och man bör fastställa strategier för att garantera att dessa luckor fylls. Om vi fortsätter att begränsa oss till traditionella gamla data kommer vi inte att korrekt mäta övergången till en ny ekonomisk modell.

1.8 Det finns inkonsekvenser i politik och lagstiftning som utgör hinder för näringslivets övergång till en cirkulär ekonomisk modell. Dessa inkonsekvenser bör kartläggas som en del av övervakningsramen.

1.9 Användningen av offentliga medel bör övervakas med en egen indikator. Investeringar som gjorts specifikt för initiativ inom den cirkulära ekonomin bör ha inbyggda data som kan användas för att utveckla denna indikator. Utöver "investerade pengar" är det också viktigt att övervaka "spenderade pengar".

1.10 Europeiska plattformen för berörda aktörer inom den cirkulära ekonomin bör användas som ett verktyg för att säkerställa samarbete med aktiva aktörer på området, och en kommunikationsstrategi med konkreta mål för att uppnå detta bör utarbetas och genomföras.

1.11 Man bör mäta informationen och utbildningen för konsumenter och användare för att säkerställa en ökad förståelse av konsumentens roll i den cirkulära ekonomin och i materialflödet. Infrastrukturellt stöd som gör det möjligt för konsumenter att förbättra sitt beteende med avseende på resurseffektivitet och verksamheter som stöder övergången från "konsument" till "användare" bör uppmuntras och mätas.

2. Allmänna kommentarer

2.1 EESK välkomnar kommissionens meddelande. Att övervaka de framsteg som görs för att uppnå målen i handlingsplanen för den cirkulära ekonomin är en viktig del av processen.

2.2 Samrådet om utvecklingen av övervakningsramen var inriktat på intressenter. Det borde ha omfattat EESK, med tanke på dess roll som rådgivande organ i enlighet med fördragen och för att många relevanta intressentgrupper är företrädare inom kommittén.

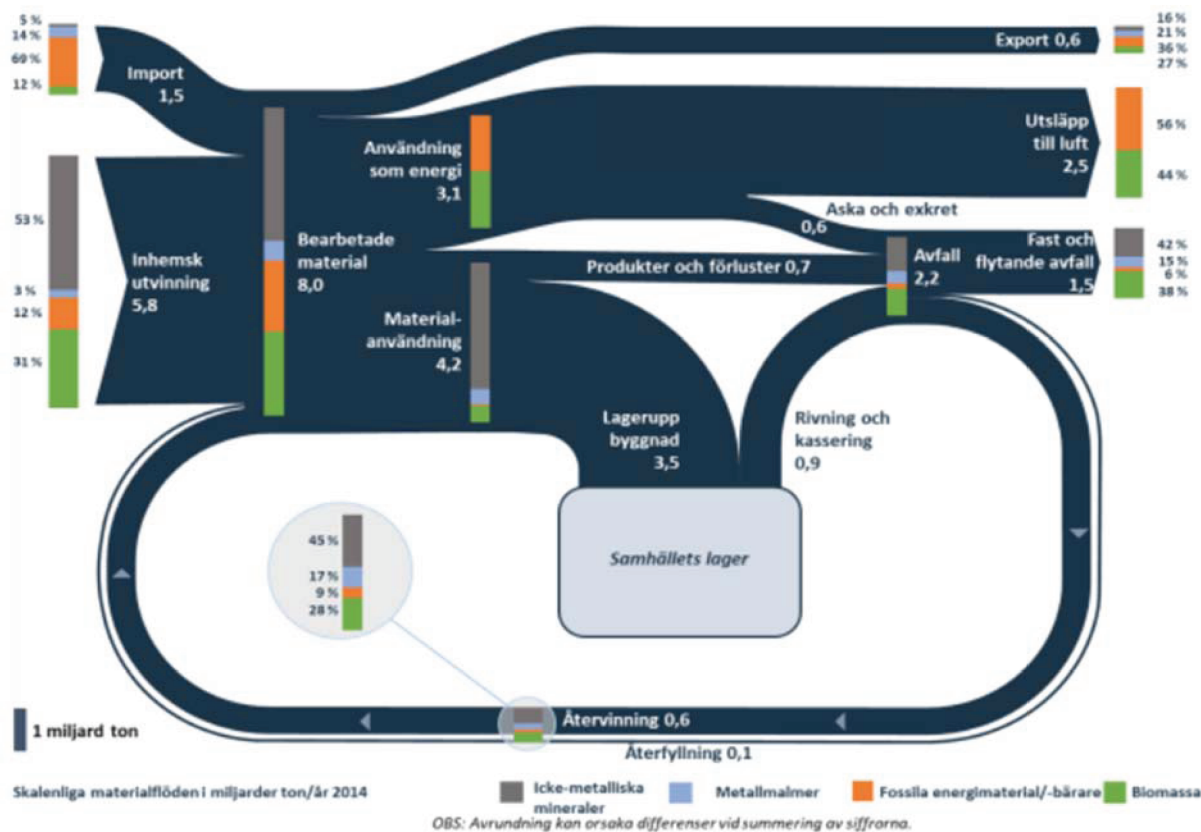
2.3 Det är viktigt att parametrarna i ett effektivt kontrollsystem baseras på solida uppgifter som är jämförbara mellan olika medlemsstater.

2.4 Att övervaka framstegen mot en cirkulär ekonomi är helt klart en krävande uppgift. Det kommer att vara av avgörande betydelse att mäta alla aspekter av övergången till en cirkulär ekonomi och se till att dataluckor identifieras tydligt.

2.5 Medel bör anslås för att säkerställa att dataluckor fylls genom att man skyndsamt upprättar kriterier och samlar in data för att fastställa referensvärden. Fortlöpande forskning och övervakning av kriterier, mätningar och indikatorer rekommenderas.

2.6 Definitionen av "sektorer inom den cirkulära ekonomin" är ganska snäv och det skulle vara ändamålsenligt att vidareutveckla den. Denna definition har en begränsande effekt på de parametrar som används för att mäta ekonomisk verksamhet, jobbskapande, innovation och andra indikatorer.

Figur 1 – Materialflöden i ekonomin (EU-28, 2014)

Figur 1: Tillgänglig från <http://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/material-flow-diagram>

2.7 Översikten över materialflöden visar att åtta miljarder ton material varje år bearbetas till energi och produkter i EU. 0,6 miljarder ton av dessa exporteras senare men den största delen kontrolleras fortfarande av aktörer inom EU. Denna analys är dock selektiv i fråga om vilka material som ingår, och viktiga flöden som t.ex. livsmedel och textilier undantas. Påverkan av produktion respektive påverkan av konsumtion bör beaktas, och man bör undersöka hur och vad vi producerar, exporterar och importerar.

2.8 Meddelandet bör ta hänsyn till det faktum att de som utfört forskningen påpekar att siffrorna som rör återvinning är optimistiska och sannolikt är en skönmålning av den faktiska situationen.

2.9 Det är viktigt att koppla den cirkulära ekonomin till en koldioxidsnål ekonomi. Övervakningsramen bör omfatta denna koppling för att stärka insatserna och undvika dubbelarbete, så att man kan göra övergången effektivare.

2.10 Meddelandet fokuserar i hög grad på avfall, vilket delvis kan förklaras av att data om avfall är gedigna, enhetliga och jämförbara. I framtiden måste dock övervakningen gå längre än avfall och återvinning och fokusera på utformning, produktion och konsumtion.

2.11 Man bör mäta informationen och utbildningen för konsumenter och användare för att säkerställa en ökad förståelse av konsumentens roll i den cirkulära ekonomin och i materialflödet. Faktabaserade och praktiska lösningar bör införas – det civila samhällets deltagande spelar här en viktig roll, och en cirkulär kultur som bygger på en omprövning av värderingar och en ändring av befintliga konsumtionsmönster har stor betydelse.

2.12 Det är nödvändigt att skapa en EU-godkänd ordbok över definitioner som rör den cirkulära ekonomin. Den aktuella övervakningen av sektorerna inom den cirkulära ekonomin är per definition alltför snäv för att effektivt fånga upp den typ av systemförändring som planeras i handlingsplanen för den cirkulära ekonomin och som efterfrågas av samhället. Det är också nödvändigt att definiera vad som menas med avfall.

3. De tio indikatorerna

3.1 De tio indikatorerna är indelade under rubrikerna produktion och konsumtion, avfallshantering, returråvaror, konkurrenskraft och innovation.

3.2 Det finns inga indikatorer för att bedöma utsläpp till luft, inklusive växthusgaser, som förknippas med den befintliga linjära modellen. Detta är emellertid av avgörande betydelse för att knyta samman den cirkulära ekonomin med en koldioxidsnål ekonomi, EU:s klimat- och energimål och Parisavtalet.

3.3 De tio indikatorerna är starkt inriktade på avfall. Man bör göra en mer omfattande analys för att ta hänsyn till hela värdekedjan av produkter och material, inbegripet ekodesign, nya affärsmodeller, ändringar i affärssystem och industriell symbios samt nya typer av konsumtionsmodeller.

3.4 Generellt sett bör indikatorerna å ena sidan mäta resultat och fördelar av den cirkulära ekonomin och å andra sidan undersöka resursernas cirkularitet.

3.5 Även om kortare och mindre cykler är att föredra i en cirkulär ekonomi är en inriktning på självförsörjning, isolerat från andra indikatorer, inte en indikator på cirkularitet. Graden av återvinning av råvaror och användningen av returråvaror kan öka självförsörjningsgraden. Inriktningen på självförsörjningsgrad som indikator skapar en risk för att det blir ett mål, vilket inte är avsikten. Detta kan oavsiktligt leda till en förskjutning av inriktningen bort från den mest effektiva användningen av råvaror och produkter. Det behövs systemiskt tänkande.

3.6 Det är förståeligt att tillgången till data togs med i beräkningen vid valet av de tio indikatorerna. Dataluckor bör dock tydligt och uttryckligen anges. Man bör skyndsamt utarbeta en plan för att åtgärda dessa luckor som en del av övervakningsramen.

3.7 Den nuvarande planen för att förbättra kunskapsbasen är fortfarande i hög grad inriktad på avfall och bör utvidgas till att även omfatta andra aspekter av den cirkulära ekonomin.

3.8 Europeiska plattformen för berörda aktörer inom den cirkulära ekonomin, ett gemensamt initiativ av kommissionen och EESK, bör användas som en verktyg för att identifiera dataluckor, förstå trenderna bland berörda aktörer och bidra till att identifiera hinder för övergången.

4. De första resultaten

4.1 Produktion och konsumtion

4.1.1 Indikatorerna för produktion och konsumtion är alltför inriktade på avfall.

4.1.2 I avsaknad av relevanta uppgifter mäts självförsörjningsgraden i försörjningen av råvaror. Självförsörjningsgraden är inte i sig en indikator på en cirkulär ekonomi (se punkt 3.4). Uppdelningen mellan oanvända råvaror och sekundära eller tertiära råvaror bör klargöras. Det skulle också vara lämpligt att övervaka utvecklingen på ett mer uppdelat sätt, exempelvis genom att mäta användningen av förnybara resurser jämfört med icke-förnybara resurser, återvinningen av kritiska resurser såsom sällsynta metaller samt effekterna av produktion, import och export (se punkt 2.8).

4.1.3 Miljöanpassad offentlig upphandling är en bra indikator på användningen av offentliga medel och kan vara en drivkraft för cirkularitet. Genomförandet av planer för miljöanpassad offentlig upphandling i medlemsstaterna skulle kunna underlättas genom tydlig kommunikation och tilldelning av resurser för utbildning om kopplingen mellan miljöanpassad offentlig upphandling och cirkularitet, målen för hållbar utveckling och målen i Parisavtalet för en ekonomi med låga koldioxidutsläpp.

4.1.4 Vid bedömningen av regionala och nationella planer för miljöanpassad offentlig upphandling bör man övervaka utbildningsprogrammen för upphandlare och dela med sig av den insamlade informationen. Den bristande förståelsen för de uppenbara motstridigheterna mellan cirkulär och miljöanpassad upphandling och reglerna för den inre marknaden måste åtgärdas.

4.1.5 Verktyg för att mäta livsmedelssvinn, för att undersöka den komplexa frågan om var längs försörjningskedjan livsmedel slöas bort, är avgörande. Det räcker inte att bara fånga upp livsmedelssvinnet på konsumentnivå när det behövs en systemförändring för att ta itu med detta enorma problem.

4.1.6 Livsmedelssvinn är dock endast en aspekt av införandet av cirkularitet inom den jordbruksbaserade livsmedelssektorn. Tydliga definitioner krävs för att identifiera jordbruksmetoder som är cirkulära. Dessa måste skyndsamt utvecklas i samråd med berörda aktörer (se punkt 2.1.3). Livsmedelssvinn bör övervakas som en del av ett system för att ta hänsyn till de ömsesidiga beroenden som finns mellan livsmedelsproduktion och livsmedelssvinn och andra sektorer som t. ex. energi, transporter och vattenförvaltning.

4.1.7 Några viktiga aspekter av övergången till en cirkulär ekonomi beaktas inte i meddelandet men bör vara en del av produktion och konsumtion i övervakningsramen. Dessa är bland annat ekodesign, nya ägandemodeller, frivilliga avtal, information till konsument, konsumentbeteende, stödjande infrastruktur, kartläggning av subventioner som kan stödja verksamhet som strider mot cirkularitet samt kopplingar till en koldioxidsnål ekonomi och målen för hållbar utveckling.

4.2 Avfallshantering

4.2.1 Att omdefiniera avfallshantering och avfall, främja forskning och innovation på återvinningsområdet, nya affärsmodeller, nya värdekedjor och att gå utöver materialåtervinning är grundläggande för den cirkulära ekonomin. Detta bör även omfatta en övergång från avfallshantering till resursförvaltning.

4.2.2 Den viktigaste frågan när det gäller övervakning av hushållsavfall och dess återvinningsgrad är var längs kedjan mätningen sker – före sortering eller efter sortering. Denna aspekt nämns i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar men inte uttryckligen i meddelandet. EESK har konsekvent intagit ståndpunkten att den mest exakta mätningen är efter sortering.

4.2.3 Övervakningen av hushållsavfall bör också omfatta avloppsvatten. Mänskligt avfall är en bärkraftig energikälla när det behandlas i anaeroba rötkammare. Detta kan också bidra till att minska utsläppen från andra energikällor.

4.3 Returråvaror

4.3.1 En stark och fungerande marknad för returråvaror har en avgörande betydelse som en del av den cirkulära ekonomin.

4.3.2 I en cirkulär ekonomi måste materialflödeskoncepten gå utöver återvinning och även omfatta övervakning av materialflöden när det gäller reparation och återanvändning, inbegripet återtillverkning. Definitionerna är återigen viktiga, eftersom avfall från en sektor bör vara en potentiell resurs för en annan sektor.

4.3.3 Man bör erkänna att det finns en skillnad mellan slutet av en produkts livscykel (med vilket man avser när produkten slutar fungera) och slutet av livscykeln för de komponenter och material som används i konstruktionen.

4.3.4 Flödet av material i en cirkulär ekonomi bör även spåra ägarbyten i en tjänstebaserad affärsmodell.

4.3.5 Detta avsnitt handlar om hantering av det avfall som för närvarande produceras och betonar möjligheten att skapa returråvaror från detta. Detta initiativ välkomnas, även om det begränsas av att stora typer av materialflöden, däribland livsmedel och textilier, utesluts från de material som bedöms.

4.3.6 Det är viktigt att övervaka utformningen av samhällets lager så att råvaror som används i detta sammanhang kan återanvändas när det berörda lagret är uttjänt eller inte längre efterfrågas. Detta skulle mer än fördubbla möjligheterna att förvalta materialflöden. Digitalisering kan vara ett användbart redskap för denna övervakning.

4.3.7 Meddelandet skulle kunna öka insynen i och skapa klarhet kring vilka material som ingår i samhällets lager och hur detta mäts och övervakas.

4.4 Konkurrenskraft och innovation

4.4.1 Innovation, investeringar och handel är de viktigaste verksamheterna genom vilka företag bidrar till framsteg i riktning mot en cirkulär ekonomi. Eftersom den cirkulära ekonomin är relevant för alla näringsgrenar och, framför allt, kräver samarbete mellan olika sektorer, behövs det en bredare strategi för sektorerna inom den cirkulära ekonomin.

4.4.2 Den särskilda utvecklingen inom ekodesign bör övervakas, liksom utvecklingen av nya tjänstebaserade affärsmodeller och flexibla ägandeanternativ. Till exempel bör utarbetandet och antagandet av ekodesignrelaterade standarder som är relevanta för den cirkulära ekonomin övervakas.

4.4.3 Det finns företag som håller på att gå över till området för återtillverkning och som lägger beslag på betydande delar av marknaderna. De bör ingå i övervakningsramen.

4.4.4 Användningen av offentliga medel bör också övervakas med egna indikatorer. Investeringar som gjorts specifikt för initiativ inom den cirkulära ekonomin bör ha inbyggda data som kan användas för utvecklingen av denna indikator, så att man inte bara mäter hur mycket pengar som spenderas utan också vilka effekter som uppnås.

4.4.5 Privata investeringar spelar också en viktig roll i övergången till en koldioxidsnål cirkulär ekonomi. Investerings-, försäkrings- och banksektorerna har redan utvecklat verktyg och utvärderingsmodeller. Därför bör både privata investeringar och offentliga finanser kvantifieras i övervakningssystemet.

Bryssel den 11 juli 2018.

Luca JAHIER
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*
