

# Kommittédirektiv

## Linjära hinder för cirkulära materialflöden

---

### Sammanfattning

Det är av vikt att ta ett helhetsperspektiv på hållbarhetsfrågorna genom att fokusera på såväl miljöfrågor som på cirkulär resursåterföring, återanvändning och återvinning av produkter som idag nyttjas linjärt.

Högvärdiga råvaror från bland annat avfallsströmmar eller snarare från det som med dagens regler och lagstiftning anses vara avfall behöver, i större utsträckning, återanvändas och återvinnas. Olika tekniker kan bidra till att vid behov avgifta cirkulerade flöden och öka återanvändning, återvinning och utvinning av resurser från urbana resursflöden.

En särskild utredare ska därför se över och analysera hinder som idag finns för att skapa cirkulära materialflöden. Syftet med översynen är att föreslå ändringar vilka ska bidra till att avfall ska hanteras som en framtida resurs i en cirkulär ekonomi.

Utredaren ska även:

- Utvärdera den nuvarande nationella avfallslagstiftningen med avseende på hur ändamålsenlig, effektiv och legitim dess tillämpning är i övergången till en cirkulär ekonomi genom att särskilt beakta hur lagstiftningen kan utgå från ett resursfokus i stället för ett avfallsfokus. Utredningens förslag bör säkerställa att den nationella lagstiftningen går i takt med eller kan nyttjas för att driva på den EU-gemensamma lagstiftningen samt tydliggöra om nationell eller EU-gemensam lagstiftning är att föredra.
- Föreslå författningsändringar och andra åtgärder som medför att de hinder för ett resursfokus, vilka skapas av avfallsdefinitionen och dess avfallshierarki, kan tas bort.
- Ge förslag på hur nuvarande system för cirkulära materialflöden kan förbättras genom att beakta möjligheten till andra relevanta regelförenklingar.
- Redovisa den tekniska utveckling som skett vad gäller återvunnet material och utreda om det finns ett behov av ett etablerings- eller investeringsstöd för de tekniska lösningar som krävs för att återvunnet material ska kunna konkurrera på marknaden, i de materialflöden där det är lämpligt och relevant.
- Analysera konsekvenserna av nu gällande och föreslagna bestämmelser mellan jungfruligt material och återvunnet material i en konkurrenssituation, för de materialflöden där det är lämpligt och relevant.
- Utreda och analysera om det finns insatser eller åtgärder som på ett mer ändamålsenligt sätt än i dag kan säkerställa att framtidens produkter i större utsträckning kan utgå från hållbara material exempelvis sekundära material. Förslag på styrmedel bör dock alltid ta hänsyn till för vilka material sådana behövs till skillnad för material där det redan existerar en fungerande marknad för sekundärt material.
- Utreda och analysera om det finns insatser eller åtgärder som på ett mer ändamålsenligt sätt än i dag kan säkerställa att framtidens produkter i större utsträckning möjliggör ett effektivt materialutnyttjande vid tillverkning.

- Utredda hur det går att säkerställa, genom Cirkulär Design, att tillverkning av produkter underlättar framtida återanvändning eller återvinning av ingående material vilket kan möjliggöra återförandet av både material, komponenter och produkter.
- Utredda möjligheten att jämställa resurser, som är biprodukter eller resurser som utvinns ur (alternativt finns i) olika typer av avfalls- eller materialflöden, med primära resurser med målsättningar att ett material ska bedömas utifrån sina egenskaper och inte utifrån sitt ursprung.
- Föreslå avfallsströmmar som är prioriterade för framtagning av End of Waste kriterier och tydliggöra om dessa bäst tas fram på nationell nivå eller regional nivå (till exempel EU).

## Behovet av en utredning

Regeringens ambition är att avfall ska hanteras som en resurs i en cirkulär ekonomi. Idag produceras och tillverkas många produkter i en linjär design och för linjärt bruk. En cirkulär ekonomi kräver att återvinningsprocesser kan utföras på resursmässigt optimalt sätt.

Sedan 1970-talet styrs avfallslagstiftningen av avfallsdefinitionen och den så kallade avfallshierarkin. Avfallshierarkin regleras i EU:s ramdirektiv om avfall och anger den prioritetsordning för politik och lagstiftning som medlemsstaterna ska ha avseende förebyggande och behandling av avfall. Avfallshierarkin i sin tur påverkar skatter, tillståndsgivning och så gott som alla andra aspekter av styrmedel som på något sätt rör avfall.

Enligt avfallshierarkin är samhällets uppgift i första hand att minimera avfall. I andra hand ska uttjänta saker förberedas för återanvändning. När de möjligheterna är uttömda ska så mycket som möjligt av materialet återvinnas. Därefter ska energin i allt som inte kan materialåtervinnas tas tillvara genom energiutvinning, såsom förbränning. De rester som absolut inte kan nyttiggöras på något av trappstegen 1–4 ska i sista hand deponeras.

I en cirkulär ekonomi så kommer i stället olika metoder användas beroende på materialets beskaffenhet för att skapa cirkulära materialflöden. Dvs avfallshantering är inte längre ett särområde som ska regleras annorlunda än annan framställning av råvaror och produkter. I stället bör den vara en del av samma system, där utgångspunkten är våra resurser och hur vi förvaltar dem på bästa sätt med hänsyn tagen till människors hälsa och miljön. Viktiga ämnen ska användas om och om igen i ett kretslopp.

Ett problem är att i vissa avfallsslag kan det finnas ämnen, s.k. legacy substances, som ansetts säkra och varit tillåtna då produkter tillverkades men som senare förbjöds på grund av dess farliga egenskaper och därför inte återfinns i nytillverkade material eller produkter. På samma sätt kan ämnen som används i dag i en framtid visa sig ha farliga egenskaper som gör att de inte bör användas. I en cirkulär ekonomi måste det vara möjligt att avgöra vilka av dessa ämnen som behöver föras ur kretsloppet p.g.a. dess risk för exponering av farliga egenskaper på människa och miljö och vilka som fortsatt kan återanvändas eller återvinnas därför att risken för exponering är tillräckligt låg. I ett linjärt samhälle knuffas det problemet till slut till värdekedjans ände, där traditionella avfallshanterare får i uppgift att hantera problemen.

I en cirkulär modell är gårdagens avfallsaktörer i stället en del av kretsloppet, med förmåga att skilja värdefulla resurser från farliga ämnen och se till att bara de önskade råvarorna cirkulerar vidare. Möjligheten till avskiljning av eventuella oönskade ämnen kan dock variera stort för olika material. I till exempel smältprocesser eller kemiska processer, som sker under kontrollerade former, kan

ämnen analyseras och hanteras, medan det för material som behandlas i andra processer kan vara svårare att avskilja oönskade ämnen vilket därmed kan försvåra återanvändning och återvinning.

En utredare ska därför:

- Utvärdera den nuvarande nationella avfallslagstiftningen med avseende på hur ändamålsenlig, effektiv och legitim dess tillämpning är i övergången till en cirkulär ekonomi genom att särskilt beakta hur lagstiftningen kan utgå från ett resursfokus i stället för ett avfallsfokus. Utredningens förslag bör säkerställa att den nationella lagstiftningen går i takt med eller kan nyttjas för att driva på den EU-gemensamma lagstiftningen samt tydliggöra om nationell eller EU-gemensam lagstiftning är att föredra.
- Föreslå författningsändringar och andra åtgärder som medför att de hinder för ett resursfokus, vilka skapas av avfallsdefinitionen och dess avfallshierarki, kan tas bort.

### **Efterfrågan på cirkulära materialflöden - sekundära råvaror och återvunnet material**

Det är idag ofta billigare och enklare att använda jungfruliga råvaror i ett antal materialflöden än att använda sekundära råvaror. Det är en konsekvens av att råvaruproduktion i århundraden, i många fall, har varit synonymt med jungfrulig brytning av resurser och att det där funnits volymer, kapacitet och teknik som motsvarat efterfrågan. För andra materialflöden finns redan väl fungerande återvinning och marknader för både primära och sekundära råvaror och de primära råvarorna ges ingen tydlig premiering. I de fall marknadskrafterna premierar billiga jungfruliga material kan cirkulära lösningar för sekundära material motverkas. I arbetet för att få i gång fungerande kretslopp för alla material behöver därför cirkulära lösningar som idag motverkas av marknadskrafterna ges en särställning. Nya återvinningsmetoder hindras ofta av avfallsregelverket, det behövs bland annat volymer och kapacitet för att få till en effektiv produktion av återvunnet material. Många resurser är också av stor betydelse för samhällets utveckling och vissa är av EU listade som särskilt prioriterade. Avfallshierarkin tar dock inte hänsyn till vad avfall innehåller för resurser och hur de skulle kunna göra nytta i samhället. Om dessa resurser befinner sig i ett flöde vi klassar som avfall säger hierarkin att vi ska minska flödet så mycket det går.

Utgångspunkten måste vara samma förutsättningar för resurser från jungfrulig råvara som från återvunnen sekundär råvara. Styrmedel som efterfrågar återvunnet material skulle driva utvecklingen av en mer cirkulär värdekedja i de materialflöden där efterfrågan på sekundärt material är låg. För material med en fungerande marknad och stor efterfrågan på sekundärt material (till exempel metalliskt skrot) skulle sådana styrmedel dock innebära risk för suboptimering då tillgången på metalliskt skrot inte uppfyller efterfrågan. För att bryta vissa mönster behöver utvinning av värdefulla resurser ur avfall i alla delar ges samma förutsättningar som jungfrulig utvinning. Dagens reglering är dock splittrad och omfattande. Många svenska företag möts av olika hinder för att uppnå en ökad cirkularitet genom ökad återanvändning och återvinning. Arbetet för en ökad cirkularitet genom ökad återanvändning och återvinning bör därför omfatta hur de olika och disparata regelverken kan ses över för ökad synergi.

En förutsättning för ökad cirkularitet är företagens möjlighet att hantera sekundära råvaror i tillräckligt stor skala. Precis samma logik som gäller för att processa jungfruliga råvaror gäller vid processande av sekundära råvaror - vilket innebär att storskalighet är en grundläggande förutsättning för att produktion av sekundära råvaror ska bli ekonomiskt lönsamt. Detta innebär att säker lagring av resurser för senare utvinning eller behandling kommer bli särskilt viktigt.

En cirkulär ekonomi kan skapa förutsättningar både för att stimulera innovation och för att uppmuntra etablering av existerande och kommande tekniska lösningar för ökad cirkularitet. Genom system och affärsmodeller ska resurser som cirkulerats från andra processer nyttjas bättre, exempelvis genom industriell symbios.

När efterfrågan skapats i tillverkningsledet för cirkulära och klimatneutrala materialflöden behöver detta följas upp med ett systemperspektiv kring lagstiftningsfrågorna. Regelförändringarna behöver sluta cirkeln från avfall till produkt, ibland via kemikalielagstiftningen, genom ökad samverkan mellan de tre lagstiftningsområdena. Med tydliga end-of waste kriterier på plats, som tagits fram genom samverkan i värdekedjan, kommer värdekedjan kunna slutas på ett säkert och resurseffektivt sätt.

En utredare ska därför:

- Ge förslag på hur nuvarande system för cirkulära materialflöden kan förbättras genom att beakta möjligheten till andra relevanta regelförenklingar.
- Redovisa den tekniska utveckling som skett vad gäller återvunnet material och utreda om det finns ett behov av ett etablerings- eller investeringsstöd för de tekniska lösningar som krävs för att återvunnet material ska kunna konkurrera på marknaden, i de materialflöden där det är lämpligt och relevant.
- Analysera konsekvenserna av nu gällande och föreslagna bestämmelser mellan jungfruligt material och återvunnet material i en konkurrenssituation, för de materialflöden där det är lämpligt och relevant.
- Utreda och analysera om det finns insatser eller åtgärder som på ett mer ändamålsenligt sätt än i dag kan säkerställa att framtidens produkter i större utsträckning kan utgå från hållbara material exempelvis sekundära material. Förslag på styrmedel bör dock alltid ta hänsyn till för vilka material sådana behövs till skillnad för material där det redan existerar en fungerande marknad för sekundärt material.
- Utreda och analysera om det finns insatser eller åtgärder som på ett mer ändamålsenligt sätt än i dag kan säkerställa att framtidens produkter i större utsträckning möjliggör ett effektivt materialutnyttjande vid tillverkning.
- Utreda hur det går att säkerställa, genom Cirkulär Design, att tillverkning av produkter underlättar framtida återanvändning eller återvinning av ingående material vilket kan möjliggöra återförandet av både material, komponenter och produkter.
- Utreda möjligheten att jämställa resurser, som är biprodukter eller resurser som utvinns ur (alternativt finns i) olika typer av avfalls- eller materialflöden, med primära resurser med målsättningar att ett material ska bedömas utifrån sina egenskaper och inte utifrån sitt ursprung.
- Föreslå avfallsströmmar som är prioriterade för framtagning av End of Waste kriterier och tydliggöra om dessa bäst tas fram på nationell nivå eller regional nivå (till exempel EU).

### **Konsekvensbeskrivningar**

De förslag och beslutsunderlag som beredningen redovisar ska följa kommittéförordningens (1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar. Enligt 14–15 §§ kommittéförordningen ska utredaren beräkna och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sitt förslag.

Om betänkandet innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska enligt 15 § kommittéförordningen förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet.

Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6–7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga utredningsarbetet. Analysen ska genomföras av eller med stöd av personer med dokumenterad samhällsekonomisk kompetens. Om något av förslagen som utredaren lämnar påverkar den kommunala självstyrelsen, ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar som (enligt utredarens mening) motiverar att inskränkningen görs.

Om flera möjligheter finns för att nå samma mål, ska utredaren föreslå den som innebär den minst långtgående inskränkningen i den kommunala självstyrelsen.

Utredaren ska därutöver bedöma och redovisa vilka effekter förslagen kan få för miljön. Vid eventuella statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering.

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska genomföra uppdraget i nära dialog med berörda myndigheter, forskare, intresseorganisationer, företag, branschorganisationer och andra samhällsaktörer på området. Utredaren ska kartlägga och dra erfarenheter från liknande arbete i andra relevanta EU-länder. Utredaren ska i sitt arbete samråda med Naturvårdsverket, KEMI samt andra relevanta myndigheter. Utredaren ska därutöver föra en dialog med berörda delar av näringslivet och andra berörda aktörer.