I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

YTTRANDEN

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉNS 575:e PLENARSESSION, 14.12.2022–15.12.2022

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Hållbar återvinning, användning av returråvaror och rättvis omställning inom järn- och stålindustrin och annan metallindustri i EU

(yttrande på eget initiativ)

(2023/C 140/01)

Föredragande: **Anastasis YIAPANIS**

Medföredragande: **Michal PINTÉR**

Beslut av EESK:s plenarförsamling	20.1.2022
Rättslig grund	Artikel 52.2 i arbetsordningen
	Yttrande på eget initiativ
Ansvarig sektion	Rådgivande utskottet för industriell omvandling
Antagande av sektionen	9.12.2022
Antagande vid plenarsessionen	24.1.2023
Plenarsession nr	575
Resultat av omröstningen	
(för/emot/nedlagda röster)	183/0/2

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) noterar att bristen på högkvalitativa returråvaror och icke-konkurrenskraftiga priser hindrar en ökad användning av returråvaror, och efterlyser lämpliga strategier och finansieringsmöjligheter för att bygga nya återvinningsanläggningar och uppgradera befintliga anläggningars teknik. Kommittén anser att skatteförmåner och skatteincitament bör införas längs återvinningsvärdekedjan och för nya cirkulära affärsmodeller, med särskild tonvikt på den viktiga roll som små och medelstora företag och uppstartsföretag har i omställningen.

1.2 EESK efterlyser ytterligare strategier för att stödja och finansiera FoU i processen för att ersätta råvaror av avgörande betydelse, minska resursförbrukningen, förbättra produkteffektiviteten samt stärka EU:s övervakning, riskhantering och styrning när det gäller dessa råvaror.

1.3 Kommittén välkomnar lanseringen av den globala alliansen för cirkulär ekonomi och resurseffektivitet ([1]) (GACERE) i februari 2021 och anser att medlemskapet i denna organisation bör utvidgas.

1.4 EESK anser att riktade strategier och offentliga investeringar bör vidareutvecklas i alla medlemsstater för att främja hållbar utveckling och en rättvis omställning.

1.5 Kommittén betonar att det finns ett ökat behov av arbetstagare som är specialiserade på återvinning, formgivning och tillverkning av produkter med förlängd livslängd, avfallshantering och avancerad sortering. Arbetsmarknadens parter och de industriella civilsamhällesorganisationerna har en ytterst viktig roll att spela när det gäller att genomföra och övervaka mekanismen för en rättvis omställning, och kommittén efterlyser en intensivare dialog och ett närmare samarbete mellan europeiska och nationella offentliga myndigheter och industriaktörer.

1.6 EESK anser att de relevanta kriterierna i ramdirektivet om avfall för att uppnå de ambitiösa målen i den europeiska gröna given och handlingsplanen för den cirkulära ekonomin bör fastställas och därefter harmoniseras inom EU.

1.7 Avfallsexport bör endast tillåtas när miljömässiga och sociala normer till fullo uppfylls i mottagarlandet, med tillförlitliga och ändamålsenliga revisionsförfaranden som inbegriper arbetsmarknadens parter och relevanta icke-statliga organisationer. Kommittén efterlyser en strikt övervakning av klassificeringsfrågor och införande av lämpliga och effektiva skyddsförfaranden för att stoppa exporten om de nödvändiga villkoren inte är uppfyllda. EESK uppmanar dessutom parlamentet och rådet att tillämpa samma stränga kriterier när det gäller miljöåtaganden för exporterat avfall till både OECD-länder och länder utanför OECD.

1.8 Kommittén noterar problemet med olaglig export av skrot från Europa och den misstänkta återimporten av varor som tillverkats utanför EU, och efterlyser skärpta gränskontroller.

1.9 EESK anser att snabbare förfaranden för internt transporterat avfall kommer att leda till bättre cirkularitet för järnbaserade och icke-järnbaserade material, vilket skulle göra dem mer konkurrenskraftiga och minska deras växthusgasutsläpp.

1.10 Eftersom formgivning med sikte på produkters återvinningsbarhet är avgörande för att öka cirkulariteten och tillgången på returråvaror av hög kvalitet, anser EESK att användningen av återvinningsbara råvaror och biprodukter bör erkännas inom ramen för förordningen om ekodesign för hållbara produkter. Att förlänga produkternas livslängd kommer att bli allt viktigare för den europeiska industrins konkurrenskraft.

1.11 EESK anser att införandet av minimikrav på miljömässig hållbarhet och sociala minimikrav i förordningen om byggprodukter, i kombination med märkning och marknadsincitament, skulle skapa lika villkor för hållbara produkter.

1.12 Deltagande av industriexperter och andra berörda parter är avgörande för att se till att cirkularitetsprinciper tillämpas på alla nivåer av produktdesign, och kommittén anser att FoU-investeringar och offentlig-privata partnerskap måste stärkas och ges ekonomiskt stöd.

1.13 Kommittén anser att miljöanpassad offentlig upphandling spelar en avgörande roll för att påskynda cirkulärekonomiska mönster och främja hållbarhet, och är övertygad om att en harmoniserad EU-standardisering av byggprodukter skulle tillhandahålla en enhetlig ram och minska fragmenteringen mellan medlemsstaterna.

1.14 EESK välkomnar kommissionens avsikt att främja ett antal lagstiftningsförslag om förbättring av produkters reparerbarhet och återvinningsbarhet, förlängning av produkters livscykel, införande av energimärkning och tillhandahållande av reparationstjänster för konsumenterna.

1.15 Kommittén anser att förpackningsmaterials återvinningsbarhet bör beaktas inom ramen för system för utökat producentansvar med hjälp av miljöanpassade avgifter.

([1]) Global allians för en cirkulär ekonomi och resurseffektivitet.

2. **Inledande kommentarer**

2.1 I sitt meddelande ”Uppdatering av industristrategin 2020: en starkare inre marknad för EU:s återhämtning” ([2]) betonade kommissionen att energiintensiva industrier är oumbärliga för Europas ekonomi och måste få stöd i syfte att skapa nya marknader för klimatneutrala och cirkulära produkter, såsom stål. Kommissionen har också uppgett att EU:s omställning till klimatneutralitet skulle kunna leda till att det nuvarande beroendet av fossila bränslen ersätts av ett beroende av råvaror från tredjeländer.

2.2 Covid-19-pandemin har tydligt visat på de europeiska leveranskedjornas bräcklighet och beroendet av tredjeländer för strategiska råvaror. Brister kvarstår fortfarande, och EU verkar inte kunna göra värdekedjorna mer resilienta och bättre rustade för eventuella framtida chocker i den gröna och den digitala omställningen.

2.3 Enligt Internationella energiorganet (IEA) kommer efterfrågan på mineralinsatsvaror att sexdubblas fram till 2050. Eftersom primära råvaror är begränsade och ofta inte tillgängliga i EU måste fokus läggas på att förbättra kapaciteten för och möjligheterna till återvinning samt skapa en verklig marknad för returråvaror.

2.4 Samtidigt som man strävar efter att uppnå målen i den europeiska gröna given måste EU, medlemsstaterna och industriaktörerna se till att industrins konkurrenskraft, dess värdekedjor, de anställda och samhället som helhet inte hotas. Därför måste den europeiska återvinningskedjan från avfall till nya slutprodukter uppdateras och inriktas på effektiv och hållbar återvinning, bl.a. genom att man främjar metoden för industriell symbios.

3. **Cirkularitet, återanvändning och återvinning, tillgång på returråvaror**

3.1 EU arbetar för att göra ekonomin mer hållbar och cirkulär, med potential att skapa ytterligare 700 000 arbetstillfällen ([3]). Även om resultaten uppnår gränsen för vissa material såsom järn, zink eller platina, är bidraget från råvaror av avgörande betydelse ganska marginellt för sällsynta jordartsmetaller såsom gallium eller iridium. Det uppskattas att varje ton återvunnet stål förhindrar att 1,5 ton koldioxid släpps ut i atmosfären. EESK noterar att det är bristen på returråvaror av hög kvalitet, den allmänna bristen på tillgång och de icke konkurrenskraftiga priserna som förhindrar en ökad användning av returråvaror.

3.2 Rysslands invasion av Ukraina har ökat trycket på råvaruförsörjningen för EU:s industri, och stöd till återvinning kommer inte att vara tillräckligt för att tillgodose den framtida efterfrågan på råvaror. EESK efterlyser därför ytterligare brådskande åtgärder för att stödja och finansiera FoU när det gäller att ersätta råvaror av avgörande betydelse, minska resursförbrukningen, förbättra produkteffektiviteten osv. Kommittén välkomnar den heltäckande strategin i kommissionens förslag till europeisk akt om råvaror av avgörande betydelse, och anser att det är nödvändigt att förbättra EU:s övervakning, riskhantering och styrning när det gäller dessa råvaror. Dessutom bör EU:s yttre åtgärder beträffande råvaror av avgörande betydelse stärkas genom riktade strategiska partnerskap med tredjeländer, bilaterala/regionala handelsavtal och handelsförhandlingar, sektorsavtal, utvecklingssamarbete och multilaterala initiativ.

3.3 I egenskap av föregångare i kampen mot klimatförändringarna bör EU kunna hantera det avfall som produceras på dess territorium i stället för att exportera det. Exporten av järnbaserat metallavfall (järn- och stålskrot) hade dock år 2021 ökat med 113 % jämfört med 2015 års nivåer, till 19,5 miljoner ton, och utgjorde mer än hälften (59 %) av all avfallsexport från EU. EESK noterar problemet med olaglig export av skrot från Europa och den misstänkta återimporten av varor som tillverkats utanför EU.

3.4 Mot bakgrund av de stigande priserna på energi och råvaror betonar EESK att återvinning medför en betydande minskning av energiförbrukningen och växthusgasutsläppen jämfört med utvinning av råvaror. Kommittén skulle vilja att politiska åtgärder antas för att bygga nya återvinningsanläggningar och för att tekniskt uppgradera befintliga anläggningar, bl.a. genom de nationella återhämtnings- och resiliensplanerna. EESK anser att skatteincitament bör införas för nya cirkulära affärsmodeller längs värdekedjorna, samtidigt som särskild tonvikt bör läggas på den viktiga roll som små och medelstora företag och uppstartsföretag har i omställningen.

([2]) Eurlex, kommissionens meddelande ”Uppdatering av industristrategin 2020”, COM(2021) 350 final.
([3]) Eurlex: En ny handlingsplan för den cirkulära ekonomin – För ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa.

3.5 Kommittén välkomnar lanseringen av den globala alliansen för cirkulär ekonomi och resurseffektivitet (GACERE) i februari 2021 som en allians av regeringar som kommer att samarbeta för att förbättra cirkulariteten och säkerställa en rättvis omställning. EESK anser att medlemskapet i institutionen bör utvidgas, eftersom det krävs ökade globala insatser för att säkerställa en hållbar förvaltning av naturresurserna.

4. **En rättvis omställning**

4.1 Samtidigt som våra ekonomier omvandlas till gröna och digitala ekonomier finns det också särskilda socioekonomiska svårigheter för vissa regioner och sektorer samt sysselsättnings- och kompetensutmaningar för metallindustrin. EU:s företag och arbetstagare behöver ökat stöd för att kunna hantera kraven i nya affärsmodeller och vara bättre rustade för framtida utmaningar och möjligheter. Dessutom måste man förhindra att den cirkulära omställningen leder till att arbetsvillkoren snedvrids. EESK anser att riktade strategier och offentliga investeringar bör vidareutvecklas i alla medlemsstater för att främja hållbar utveckling och en rättvis omställning.

4.2 EESK har stött antagandet av mekanismen för en rättvis omställning, som en del av investeringsplanen för den gröna given, och anser att den är ett viktigt verktyg för att se till att ingen hamnar på efterkälken i omställningen till en klimatneutral ekonomi. Antagandet av Fonden för en rättvis omställning (den första pelaren i mekanismen för en rättvis omställning) är ett stort steg framåt.

4.3 EESK anser att arbetsmarknadens parter, det civila samhället och industriorganisationerna har en ytterst viktig roll att spela när det gäller att genomföra och övervaka mekanismen för en rättvis omställning och för att öka de offentliga myndigheternas medvetenhet om medborgarnas och företagens särskilda behov. Kommittén skulle vilja se en intensifierad dialog och ett intensifierat samarbete mellan europeiska och nationella offentliga myndigheter, industriaktörer och berörda icke-statliga industriorganisationer.

4.4 Arbetsmarknadens parter på alla nivåer har en mycket viktig roll i förhandlingarna om strategier för en rättvis omställning inom företagsråd eller andra relevanta organ för social dialog. De har de bästa förutsättningarna att kartlägga nya och försvunna arbetstillfällen samt analysera och förutse framtida behov av utbildning och kompetenshöjning för arbetskraften. För närvarande är behovet störst av arbetstagare som är specialiserade på återvinning, formgivning och tillverkning av produkter med förlängd livslängd, avfallshantering och avancerad sortering.

5. **Avfall, ramdirektivet om avfall och förordningen om avfallstransporter**

5.1 Avfall har ett viktigt värde när det gäller återvinning av returråvaror, bidrar till EU:s cirkulära ekonomi och den europeiska gröna given, minskar beroendet av importerade primära råvaror och sparar naturresurser, samtidigt som den energiförbrukning som behövs för att utvinna och bearbeta primära råvaror i Europa minskar och koldioxidutsläppen i järn- och stålindustrin och övrig industri sänks.

5.2 Den kommande översynen av EU:s ramdirektiv om avfall i syfte att öka skyddet av miljön och folkhälsan mot effekterna av avfallshantering, minska avfallsvolymen, öka återanvändningen och förbättra den separata insamlingen för att uppmuntra förberedelse för återanvändning och återvinning av hög kvalitet är viktig för både hushållen och industrin.

5.3 EESK anser att de relevanta kriterierna i ramdirektivet om avfall för att uppnå de ambitiösa målen i den europeiska gröna given och handlingsplanen för den cirkulära ekonomin bör fastställas och därefter harmoniseras inom EU. Kommittén anser att det krävs samstämmighet med annan lagstiftning, särskilt förordningen om ekodesign för hållbar utveckling och EU-medlemsstaternas lagstiftning, för att undvika tvetydigheter, dubbla bestämmelser och överlappningar.

5.4 Ökade volymer av internt transporterat avfall och snabbare förfaranden kommer att leda till ökad inhemsk återvinning av järnbaserade och icke-järnbaserade material, vilket skulle göra dem mer konkurrenskraftiga och bidra till att minska deras växthusgasutsläpp. Dessutom har kommissionen uppskattat att mellan 9 000 och 23 000 nya arbetstillfällen kommer att skapas inom sektorerna för återvinning och återanvändning.

5.5 EESK har redan konstaterat att ”export av återvinningsbart avfall av hög kvalitet […] är negativt för hållbarheten i EU och undergräver vår globala konkurrenskraft genom att förse externa konkurrenter med värdefulla resurser” ([4]). För att man ska kunna dra full nytta av de ökade volymerna av internt avfall efterlyser kommittén finansieringsmöjligheter för FoU när det gäller att upptäcka spjutspetsteknik för återanvändning och återvinning och för att utveckla toppmoderna anläggningar för behandling och återvinning av avfall.

5.6 Avfallsexport från EU bör endast tillåtas när de miljömässiga och sociala normerna är likvärdiga med dem i EU och respekteras fullt ut i mottagarlandet. Skrotläckage måste förhindras genom skärpta kontroller vid EU:s gränser, medan exporterat avfall bör omfattas av striktare öppenhetsregler, och tillhörande information om dess hantering och efterlevnaden av normerna bör göras tillgänglig för allmänheten. EESK välkomnar kommissionens förslag om att en tredje part ska granska avfallsanläggningar utanför EU på landsnivå, och har redan efterlyst att ”arbetsmarknadens parter och relevanta icke-statliga organisationer [bör] delta i granskningsåtgärderna” ([5]).

5.7 Kommittén anser att det bör finnas en särskilt sträng kontroll av klassificeringsfrågorna i fall att exportörer av avfall försöker omklassificera sin nuvarande export av avfall till export av avfall som upphört att vara avfall. En sådan risk skulle helt kunna undergräva hela den reform som kommissionen föreslagit för export av avfall.

5.8 Förhandsövervakning eller ändamålsenlig efterhandskontroll av lokala villkor och bestämmelser för avfallshantering bör prioriteras och utföras. EESK efterlyser lämpliga och effektiva skyddsförfaranden för att stoppa exporten om de nödvändiga villkoren inte är uppfyllda.

5.9 EESK efterlyser en kortare övergångsperiod för tillämpningen av den reviderade förordningen om avfallstransporter på två år. Den föreslagna tidsfrist på 30 dagar inom vilken de behöriga transitmyndigheterna kan framföra motiverade invändningar mot en planerad transport av avfall avsett för återvinning bör förkortas till 10 dagar för att säkerställa funktionsduglighet och undvika onödiga förseningar. EESK efterlyser dessutom en tydlig begränsning för dessa myndigheter som gör att de inte kan invända mot samma transport mer än en gång.

5.10 För att säkerställa miljöintegriteten uppmanar EESK parlamentet och rådet att tillämpa samma stränga kriterier när det gäller miljöåtaganden för exporterat avfall till både OECD-länder och länder utanför OECD.

5.11 Brister i de befintliga verkställighetsförfarandena i förordningen om avfallstransporter har lett till att transporter av olagligt avfall av organiserade kriminella grupper har ökat; andelen uppskattas till 30 % av alla avfallstransporter i Europa ([6]). EESK stöder verkställandet av inspektions- och utredningsförfarandena och efterlyser ett fullständigt samarbete mellan medlemsstaterna och EU, i linje med EU:s nya strategi för att bekämpa organiserad brottslighet 2021–2025 ([7]).

5.12 Industriaktörer och icke-statliga organisationer spelar en viktig roll när det gäller att motverka olagliga avfallstransporter. Icke-konfidentiella uppgifter bör göras tillgängliga för alla berörda parter, eftersom ökad öppenhet kommer att bidra till att bidra till att minska antalet olagliga avfallstransporter.

6. **Ekodesign**

6.1 EESK anser att lagstiftningen om ekodesign för hållbara produkter måste stärkas för att EU:s ambitiösa mål som fastställs i den europeiska gröna given och handlingsplanen för den cirkulära ekonomin ska kunna uppnås. Förordningen om ekodesign för hållbara produkter utgör en möjlighet för producenterna i EU att särskilja sina produkter från dem som presterar mindre bra genom att använda en gemensam bedömningsmetod. Deltagande av experter från industrin och andra berörda parter i värdekedjan är avgörande för att säkerställa att cirkularitet tillämpas på alla nivåer av produktdesignen i syfte att inkludera krav på förebyggande av avfall och minimikrav på återvunnet innehåll.

([4]) Yttrande av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om transport av avfall och om ändring av förordningarna (EU) nr 1257/2013 och (EU) 2020/1056 (COM(2021) 709 final – 2021/0367 (COD)) (EUT C 275, 18.7.2022, s. 95).

([5]) Yttrande av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om transport av avfall och om ändring av förordningarna (EU) nr 1257/2013 och (EU) 2020/1056 (COM(2021) 709 final – 2021/0367 (COD)) (EUT C 275, 18.7.2022, s. 95).

([6]) Vanliga frågor om nya EU-regler för avfallstransporter.

([7]) EU:s strategi för att bekämpa organiserad brottslighet 2021–2025.

6.2 EESK anser att de sociala aspekterna bör ingå i definitionen av hållbarhet och inte bara miljökrav, såsom är fallet i dagsläget. De sociala aspekterna bör vara förenliga med internationella arbetsnormer, såsom respekt för social dialog och kollektivförhandlingar.

6.3 Användningen av returråvaror och biprodukter bör erkännas inom ramen för förordningen om ekodesign för hållbar utveckling, eftersom de i hög grad kan bidra till att EU:s klimatpolitiska mål uppnås. På samma sätt är formgivning med sikte på att produkter och deras ingående material ska vara återvinningsbara avgörande för att öka cirkulariteten och tillgången på returråvaror av hög kvalitet.

6.4 Det digitala produktpasset är ett viktigt verktyg för att tillhandahålla kunderna relevant information om produkters hållbarhet samt skydda producenternas immateriella rättigheter, förhindra missbruk av data och undvika grönmålning. En robust, tillförlitlig och heltäckande databas är avgörande för att tillhandahålla sådan information på både den traditionella marknaden och onlinemarknaden.

6.5 Att förlänga produkternas livslängd kommer dessutom att bli allt viktigare för den europeiska industrins konkurrenskraft, särskilt eftersom EU ofta är beroende av tredjeländer. EESK anser att FoU-investeringar och offentlig-privata partnerskap måste stärkas och ges ekonomiskt stöd.

7. **Förordningen om byggprodukter**

7.1 Tillsammans med förslaget till förordning om ekodesign för hållbara produkter ger översynen av förordningen om byggprodukter en möjlighet att anpassa produkternas hållbarhet med samma ambitionsnivå mellan olika marknadssektorer inom byggsektorn. I förslaget till förordning om byggprodukter erkänns vikten av att använda återvunnet material, men användningen av biprodukter kan också bidra till att minska beroendet av primära naturresurser och måste därför beaktas i produktprestandakriterierna.

7.2 EESK anser att införandet av minimikrav på miljömässig hållbarhet och sociala minimikrav, i kombination med märkning och marknadsincitament, skulle skapa lika villkor för hållbara produkter och se till att de får lämpligt erkännande.

7.3 I kriterierna för miljöanpassad offentlig upphandling bör man utnyttja de prestandagränser som fastställs i förordningen om byggprodukter. EESK anser att miljöanpassad offentlig upphandling spelar en avgörande roll för att påskynda cirkulärekonomiska mönster, främja hållbarhet och skapa en EU-marknad för hållbara produkter. Kommittén är övertygad om att en harmoniserad EU-standardisering av byggprodukter kommer att tillhandahålla en enhetlig ram mellan medlemsstaterna och samtidigt förbättra öppenheten beträffande hållbarhet, reparerbarhet, säkerhet osv.

7.4 EESK betonar att de bedömningsmetoder som för närvarande används inom byggsektorn inte är helt harmoniserade och kan leda till olika resultat i EU och därmed till bristande jämförbarhet. En förutsättning är att miljöprestandabedömningarna av byggprodukter blir mer konsekventa och jämförbara. Kommittén anser att utvecklingen av metoden för miljöavtryck ([8]) är positiv och kan bidra till att dessa mål uppnås.

7.5 EESK välkomnar kommissionens avsikt att främja ett antal lagstiftningsförslag om förbättring av produkters reparerbarhet, förlängning av produkters livscykel, införande av energimärkning och tillhandahållande av reparationstjänster för konsumenterna.

8. **Direktivet om förpackningar och förpackningsavfall**

8.1 Det är viktigt att se till att allt förpackningsmaterial som släpps ut på marknaden är antingen återvinnings- eller återanvändbart. Vid formgivning med sikte på förpackningars återvinningsbarhet bör hänsyn tas inte bara till återvinningsgraden utan även till materialens förmåga att återvinnas utan förlust av inneboende egenskaper och till omfattningen av substitution av primärmaterial. Detta kommer att bidra till att säkerställa högkvalitativ återvinning i slutet av livscykeln. Förpackningsmaterials återvinningsbarhet bör beaktas inom ramen för system för utökat producentansvar med hjälp av miljöanpassade avgifter.

([8]) Kommissionens rekommendation (EU) 2021/2279 av den 15 december 2021 om användningen av metoder för produkters miljöavtryck för att mäta och kommunicera produkters och organisationers miljöprestanda utifrån ett livscykelperspektiv (EUT L 471, 30.12.2021, s. 1).

8.2 Återvunnet innehåll har visserligen en roll att spela när det gäller att stimulera efterfrågan på återvunnet material, men när det gäller stålförpackningar finns det redan en välfungerande marknad för returmaterial och återvinningsgraden för stålförpackningar överstiger redan 84 %. Därför kan en skyldighet att öka det återvunna innehållet faktiskt öka utsläppen av växthusgaser om skrot måste transporteras över stora avstånd och avledas från andra bränsle-/materialflöden.

Bryssel den 24 januari 2023.

Christa SCHWENG
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande