



Bryssel den 2.12.2015
COM(2015) 614 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

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

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

Inledning

Övergången till en mer cirkulär ekonomi, där värdet på produkter, material och resurser behålls i ekonomin så länge som möjligt och avfallsgenereringen minimeras, är en nödvändig del i EU:s arbete för att utveckla en hållbar, koldioxidsnål, resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi. Här finns möjligheten att omvandla ekonomin och skapa nya och hållbara konkurrensfördelar för Europa.

Den cirkulära ekonomin kommer att stimulera EU:s konkurrenskraft genom att skydda företagen mot problem på grund av knappa resurser och prissvängningar och genom att skapa nya affärsmöjligheter och innovativa, mer effektiva sätt att producera och konsumera. Den kommer att skapa lokala arbetstillfällen på alla kompetensnivåer och öppna för social integration och sammanhållning. Samtidigt sparar den cirkulära ekonomin energi och bidrar till att vi undviker de bestående skador som uppstår när resurserna förbrukas snabbare än jorden kan förnya dem och som påverkar klimatet och den biologiska mångfalden och leder till luft-, mark- och vattenföroreningar. En aktuell rapport visar även på den cirkulära ekonomins vidare fördelar¹, t.ex. för att minska de nuvarande koldioxidutsläppsnivåerna. Insatserna för den cirkulära ekonomin är därför tätt kopplade till andra viktiga EU-prioriteringar, bland andra jobb och tillväxt, investeringsagendan, klimat och energi, den sociala agendan och industriell innovation, och till de globala insatserna för hållbar utveckling.

De ekonomiska aktörerna, företagen och konsumenterna, är nyckeln i arbetet för att driva på processen. Lokala, regionala och nationella myndigheter gör övergången möjlig, men EU har också en mycket viktig roll att spela när det gäller att stödja processen. Målet är att se till att rätt regleringar införs, så att den cirkulära ekonomin kan utvecklas på den inre marknaden och att ge tydliga signaler till ekonomiska aktörer och samhället i stort om vägen framåt, med långsiktiga avfallsmål samt konkreta, breda och långtgående åtgärder som ska vidtas före 2020. Insatser på EU-nivå kommer att driva på investeringarna och skapa lika konkurrensvillkor, undanröja hinder som orsakas av EU:s lagstiftning eller bristande genomförande, fördjupa den gemensamma marknaden och sörja för gynnsamma villkor för innovation och deltagande av alla berörda aktörer.

Förslagen till avfallslagstiftning som antas tillsammans med handlingsplanen innehåller långsiktiga mål för att minska deponering och för att öka förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av strategiska avfallsflöden, t.ex. kommunalt avfall och förpackningsavfall. Målen bör få medlemsstaterna att successivt börja tillämpa samma bästa praxis och uppmuntra de investeringar i avfallshantering som krävs. Ytterligare åtgärder

¹ *Growth within: a circular economy vision for a competitive Europe*, rapport från Ellen MacArthur Foundation, McKinsey Centre for Business and Environment och Stiftungsfonds für Umweltökonomie und Nachhaltigkeit (SUN), juni 2015.

föreslås för att göra genomförandet tydligt och enkelt, främja ekonomiska incitament och förbättra systemen för utökat producentansvar.

Genom att hållbar verksamhet i strategiska sektorer och nya affärsmöjligheter stimuleras kommer handlingsplanen att släppa fram tillväxt och potentiella arbetstillfällen i den cirkulära ekonomin. Handlingsplanen innehåller breda åtaganden om ekodesign, strategier för plaster och kemikalier, ett viktigt initiativ för att finansiera innovativa projekt inom EU:s forskningsprogram Horisont 2020, riktade åtgärder på områden som plast, livsmedelsavfall, byggnation, råvaror av avgörande betydelse, industri- och gruvavfall, konsumtion och offentlig upphandling. Andra viktiga lagstiftningsförslag om gödselmedel och vattenåteranvändning kommer att följa. Slutligen ingår även horisontella möjliggörande åtgärder som innovation och investeringar som ska stimulera övergången till en cirkulär ekonomi. De föreslagna åtgärderna stöder den cirkulära ekonomin i varje steg i värdekedjan – från produktion till konsumtion, reparation och återtillverkning, avfallshantering och retur råvaror som går tillbaka in i ekonomin. De föreslagna åtgärderna kommer att vidtas i överensstämmelse med principerna för bättre lagstiftning och omfattas av lämpligt samråd och konsekvensbedömning.

Handlingsplanen är inriktad på åtgärder på EU-nivå med högt mervärde. Att förverkliga den cirkulära ekonomin kommer dock att kräva ett långsiktigt engagemang på alla nivåer, från medlemsstater, regioner och städer till företag och privatpersoner. Medlemsstaterna uppmanas att ta sitt fulla ansvar för EU:s satsning genom att samverka och komplettera med nationella åtgärder. Den cirkulära ekonomin måste också utvecklas globalt. Ökad samordning mellan inre och yttre EU-insatser på det här området kommer att göra åtgärderna mer kraftfulla, vilket är nödvändigt för genomförandet av unionens och medlemsstaternas internationella åtaganden, särskilt inom ramen för FN:s agenda för hållbar utveckling 2030 och G7-ländernas allians för resurseffektivitet. Handlingsplanen kommer att hjälpa oss att nå målen för hållbar utveckling fram till 2030, framför allt mål 12 om hållbar konsumtion och produktion.

1. Produktion

En cirkulär ekonomi börjar i allra första början av en produkts livslängd. Både designfasen och produktionsprocessen påverkar inköp, resursanvändning och avfallsgenerering under produktens hela livslängd.

1.1. Produktdesign

Bättre design kan göra produkterna mer hållbara och lättare att reparera, uppgradera eller återtillverka. Med rätt design är det lättare att montera ned produkterna, så att värdefulla material och komponenter kan återvinnas. I allmänhet kan produktdesignen bidra till att spara värdefulla resurser. För närvarande verkar dock marknadssignalerna inte räcka till för att få fram bättre produktdesign, särskilt när producenter, användare och återvinnare inte har samma

intressen. Därför är det mycket viktigt att, utan att störa den inre marknaden och snedvrída konkurrensen, ge incitament för bättre produktdesign och möjliggöra innovation.

Elektriska och elektroniska produkter är särskilt viktiga i det här sammanhanget. Det kan vara viktigt för konsumenterna att de går att reparera, och de kan innehålla värdefulla material som skulle kunna återvinnas lättare (t.ex. sällsynta jordartsmetaller i elektroniska apparater). För att främja bättre design av dessa produkter kommer kommissionen att betona frågan om en cirkulär ekonomi i framtida produktdesignkrav enligt direktivet om ekodesign², vars syfte är att öka energirelaterade produkters effektivitet och miljöprestanda. Hittills har ekodesignkraven i huvudsak handlat om energieffektivitet³. I framtiden kommer man att systematiskt undersöka aspekter som hållbarhet och möjligheter att reparera, uppgradera, återvinna eller identifiera vissa material eller ämnen. Kommissionen kommer i nära samarbete med berörda aktörer att analysera dessa aspekter produkt för produkt i nya arbetsplaner och översyner, med hänsyn till de olika produktgruppernas särdrag och utmaningar (t.ex. innovationscykler).

Som ett första steg har kommissionen, inom ramen för direktivet om ekodesign, utarbetat obligatoriska bestämmelser om produktdesign och märkning för att göra det lättare och säkrare att montera ned, återanvända och återvinna elektroniska skärmar (t.ex. platta dator- och tv-skärmar). Dessa förslag kommer att inom kort läggas fram för medlemsstaterna.

Kommissionen föreslår även att bättre produktdesign uppmuntras genom att den avgift som producenterna betalar till systemen för utökat producentansvar differentieras i förhållande till kostnaderna för de uttjänta produkterna. Detta skulle skapa ett direkt ekonomiskt incitament för att utforma produkter som är lättare att materialåtervinna eller återanvända.

Slutligen kommer kommissionen att undersöka olika alternativ och åtgärder för mer enhetliga förutsättningar för de olika komponenterna i arbetet med EU:s produktåtgärder⁴ och hur de bidrar till den cirkulära ekonomin.

– Kommissionen kommer, i sitt framtida arbete enligt direktivet om ekodesign, att främja hållbara produkter som går att reparera, uppgradera och materialåtervinna, genom att vid behov och med hänsyn till de olika produktgruppernas särdrag utarbeta produktkrav som är relevanta för den cirkulära ekonomin. I arbetsplanen för ekodesign 2015–2017 beskrivs närmare hur detta ska genomföras. Vidare kommer kommissionen att inom kort föreslå ekodesignkrav för elektroniska skärmar.

– Det ändrade förslagen till avfallslagstiftning skapar ekonomiska incitament för bättre produktdesign genom bestämmelser om utökat producentansvar.

² Direktiv 2009/125/EG. Detta direktiv omfattar alla energirelaterade produkter.

³ Tillsammans med redan vidtagna åtgärder för energimärkning uppskattar man att direktivet om ekodesign kommer att leda till att primäre energi motsvarande 175 miljoner ton oljeekvivalenter sparas fram till 2020.

⁴ T.ex. ekodesign, energimärkning, miljömärkning, miljöanpassad offentlig upphandling och annan relevant produktlagstiftning.

– Kommissionen kommer att undersöka olika alternativ och åtgärder för mer enhetliga förutsättningar för de olika komponenterna i arbetet med produktåtgärder och hur detta bidrar till den cirkulära ekonomin.

1.2. Produktionsprocesser

Även för produkter eller material med en genomtänkt design kan ineffektiv resursanvändning i produktionsprocesserna leda till förlorade affärsmöjligheter och avsevärd avfallsgenerering.

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. När det gäller råvaror främjar därför kommissionen hållbar materialförsörjning globalt, t.ex. genom politiska samtal, partnerskap och handels- och utvecklingspolitiken⁵. Industrin spelar en avgörande roll genom att göra åtaganden om hållbar materialförsörjning och samarbeta genom hela värdekedjan.

Alla industrisektorer är olika när det gäller resursanvändning, avfallsgenerering och avfallshantering. Därför kommer kommissionen att fortsätta att arbeta för utbyte av bästa praxis i en rad industrisektorer genom att ta fram referensdokument för bästa tillgängliga teknik (s.k. Bref-dokument), som medlemsstaterna måste beakta när de fastställer krav för industrianläggningar, och genom att främja bästa praxis för gruvafall. Genom att inrätta ett europeiskt expertcentrum för resurseffektivitet⁶ hjälper kommissionen också små och medelstora företag, så att de kan utnyttja de affärsmöjligheter som öppnar sig genom ökad resurseffektivitet. Att göra det lättare att byta ut problematiska kemikalier eller att hjälpa små och medelstora företag att få tillgång till innovativ teknik⁷ är exempel på åtgärder på det här området. Att göra EU:s miljölednings- och miljörevisionsordning (Emas)⁸ och pilotprogrammet om verifiering av miljöteknik⁹ mer effektiva och sprida användningen av dem kan också gynna näringslivet och då särskilt små och medelstora företag.

Dessutom är det viktigt att främja innovativa industriella processer. Industriell symbios gör det t.ex. möjligt att använda en industris avfall eller biprodukter som insatsvaror i en annan industri. I kommissionens ändrade förslag till avfallslagstiftning föreslås åtgärder för att underlätta detta och kommissionen kommer tillsammans med medlemsstaterna att hjälpa till att nå en samsyn när det gäller bestämmelser om biprodukter. Återanvändning av avgaser¹⁰ är ett annat exempel på innovativ process. Återtillverkning¹¹ är ett annat område med hög

⁵ Särskilt strategin för handel och investering för alla som antogs i oktober 2015.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52014DC0440>.

⁷ För att underlätta små och medelstora företags tillgång till teknikcenter på området viktig möjliggörande teknik.

⁸ Efter den pågående kontrollen av ändamålsenligheten.

⁹ http://ec.europa.eu/environment/etv/etv_preprog.htm.

¹⁰ Särskilt koldioxid.

¹¹ En serie tillverkningssteg för en uttjänt del eller produkt för att få tillbaka den som ny eller bättre med motsvarande garanti.

potential. I vissa industrisektorer, bland andra fordons- och maskinindustrin, är det redan vanligt med återtillverkning, men återtillverkning skulle kunna användas i fler sektorer. EU stöder lovande utveckling av det här slaget genom programmet för finansiering av forskning och innovation Horisont 2020¹² och genom fonderna för sammanhållningspolitiken¹³.

– Kommissionen kommer i sina referensdokument för bästa tillgängliga teknik (Bref-dokument) att inkludera vägledning om bästa praxis för avfallshantering och resurseffektivitet i olika industrisektorer¹⁴ och ge vägledning och främja bästa praxis för gruvavfall.

– Kommissionen föreslår (i de ändrade förslagen till avfallslagstiftning) att bestämmelserna om biprodukter görs tydligare för att underlätta industriell symbios och bidra till att skapa lika villkor över hela EU.

2. Konsumtion

De val som miljontals konsumenter 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. Även konsumtionsfasen är avgörande när det gäller att förebygga och minska genereringen av hushållsavfall.

Konsumenterna i EU möter ett överflöd av olika märkningar och miljöpåståenden och har ofta svårt att skilja mellan olika produkter och lita på den information som de får. Miljöpåståenden är kanske inte alltid så tillförlitliga, riktiga och tydliga som lagstiftningen kräver¹⁵. Kommissionen arbetar nu med berörda aktörer för att göra miljöpåståenden mer förtroendeingivande och kommer att se till att gällande bestämmelser tillämpas bättre, bland annat genom att uppdatera riktlinjerna om otillbörliga affärsmetoder¹⁶. För närvarande provar kommissionen metoden för produkters miljöavtryck¹⁷, som är en metod för att mäta miljöprestanda, och kommer att undersöka hur den kan användas för att mäta eller förmedla miljöinformation. EU:s frivilliga miljömärke visar att produkten har haft reducerad miljöpåverkan under livscykeln. Kommissionen kommer att undersöka hur denna miljömärkning kan göras mer ändamålsenlig och bidra till den cirkulära ekonomin¹⁸.

Tidigare i år föreslog kommissionen att förbättrat system för märkning av hushållsapparaters och andra energirelaterade produkters energiprestanda, för att hjälpa konsumenterna att välja de mest effektiva produkterna¹⁹. Det föreslagna systemet kommer också att göra det möjligt

¹² Fabriker för framtiden, 2014 – Industrial symbios, 2014.

¹³ http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/information/legislation/guidance/.

¹⁴ Detta kommer att göras vid den ordinarie planerade översynen av Bref-dokumentet.

¹⁵ Se konsumentmarknadsstudien om miljöpåståenden för andra produkter än livsmedel: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/environmental_claims/index_en.htm.

¹⁶ I samband med direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter.

¹⁷ COM(2013) 196 final. Provas för närvarande i olika pilotprojekt. Beroende på resultaten kommer kommissionen att besluta om metoden för produkters miljöavtryck ska fortsätta användas.

¹⁸ Efter den pågående kontrollen av ändamålsenligheten.

¹⁹ COM(2015) 341 final.

att informera konsumenterna om energirelaterade produkters miljöprestanda, bland annat deras hållbarhet²⁰.

Priset är en avgörande faktor för köpbeslut, både i värdekedjan och för slutkonsumenterna. Medlemsstaterna uppmuntras därför att ge incitament och använda ekonomiska instrument, t.ex. beskattning, så att produktpriserna bättre avspeglar miljökostnaderna. Garantiaspekter, t.ex. lagstadgad garantitid och omvänd bevisbörda²¹, är också en viktig del i konsumtionspusslet, eftersom de kan skydda konsumenterna från defekta produkter och ge bättre möjligheter till hållbara produkter som kan repareras i stället för att kasseras. En lagstadgad garanti på två år finns redan i EU för fysiska varor, men genomförandet stöter fortfarande på vissa problem. Kommissionen kommer att ta upp dessa och liknande frågor, särskilt i det kommande förslaget om försäljning av varor på nätet. Vidare kommer kommissionen att utvärdera två strategiska rättsakter inom konsumenträtten och överväga möjliga förbättringar²².

När en produkt har köpts kan dess livslängd förlängas genom återanvändning och reparation. Därigenom undviks onödigt avfall. Återanvändning och reparation är arbetsintensiva sektorer och skapar således arbetstillfällen i EU och bidrar till den sociala agendan. För närvarande kan vissa produkter inte repareras på grund av designen eller därför att det inte finns reservdelar eller någon information om reparation. Framtida arbete om ekodesign av produkter (se avsnitt 1.1) kommer att bidra till att produkter blir mer hållbara och lättare att reparera. Framför allt kommer man att beakta krav på tillgängliga reservdelar och information om reparation (t.ex. genom reparationsmanualer på nätet) samt möjligheter att införa horisontella krav på att information om reparation ska tillhandahållas. Planerat åldrande kan också begränsa produkternas livslängd. Genom oberoende testprogram kommer kommissionen att börja arbeta för att upptäcka den typen av metoder och motarbeta dem. Dessutom inbegriper de ändrade förslagen till avfallslagstiftning nya bestämmelser som främjar förberedelse för återanvändning. Även medlemsstaterna samt regionala och lokala myndigheter spelar en viktig roll när det gäller att uppmuntra till återanvändning och reparation. Vissa har redan tagit initiativ på det här området.

Andra åtgärder kan vidtas för att minska mängden hushållsavfall. Detta görs ofta mer effektivt på nationell och lokal nivå där åtgärderna kan riktas bättre: upplysningskampanjer och ekonomiska incitament²³ har visat sig vara särskilt effektiva. Kommissionen främjar avfallsförebyggande åtgärder och återanvändning genom utbyte av information och bästa praxis och genom att erbjuda sammanhållningspolitisk finansiering för projekt på lokal och regional nivå och även för samarbeten mellan regioner.

²⁰ På grundval av mätbara uppgifter från marknadskontrollmyndigheterna och utan att märkningen blir märkbart mindre begriplig och ändamålsenlig för kunderna.

²¹ Enligt direktiv 99/44/EG måste säljaren under de första sex månaderna efter leveransen bevisa att avtalsenligheten inte var bristande vid tidpunkten för leveransen. Senare ligger bevisbördan hos köparen.

²² Vid den kontroll av konsumentlagstiftningens ändamålsenlighet som ingår i kommissionens arbetsprogram 2015 (COM(2014) 910 final, bilaga 3).

²³ Bland annat incitament för kommuner eller system med volym- eller viktbaserade avgifter där exempelvis hushållens avgift beror hur mycket icke återvinningsbart avfall som kastas.

Även innovativa konsumtionsformer kan bidra till utvecklingen av den cirkulära ekonomin. Det kan handla om att dela produkter eller infrastruktur (delningsekonomi), att konsumera tjänster snarare än produkter eller att använda informationsteknik eller digitala plattformar. De här nya konsumtionsformerna utvecklas ofta av företag eller privatpersoner och marknadsförs på nationell, regional och lokal nivå. Kommissionen stöder dessa nya affärs- och konsumtionsmodeller via Horisont 2020 och sammanhållningspolitisk finansiering (se även avsnitt 6). Kommissionen kommer som tillkännagivet i strategin för den inre marknaden²⁴ också att utarbeta en europeisk agenda för delningsekonomin.

Den offentliga upphandlingen utgör en stor andel av den europeiska konsumtionen (närmare 20 % av EU:s BNP). Den kan därför spela en avgörande roll i den cirkulära ekonomin, något som kommissionen kommer att uppmuntra genom åtgärderna för miljöanpassad offentlig upphandling²⁵, där kriterier utarbetas på EU-nivå och sedan tillämpas av offentliga myndigheter på frivillig basis. För det första kommer kommissionen att se till att man särskilt uppmärksammar aspekter som är viktiga för den cirkulära ekonomin, t.ex. hållbarhet och möjlighet att reparera, när kriterier fastställs eller ses över. För det andra kommer kommissionen att arbeta för att kriterierna tillämpas i större utsträckning av offentliga myndigheter²⁶, och överväga hur miljöanpassad offentlig upphandling kan användas mer i hela EU, särskilt för produkter eller marknader som är mycket relevanta för den cirkulära ekonomin. Slutligen kommer kommissionen att föregå med gott exempel genom att se till att den egna upphandlingen miljöanpassas i så stor utsträckning som möjligt och genom att öka den miljöanpassade offentliga upphandlingen när EU-medel används.

- Kommissionen kommer i arbetet med ekodesign särskilt att överväga proportionerliga krav på hållbarhet, tillgång till information om reparation och reservdelar samt hållbarhetsinformation i framtida energimärkning.
- I de ändrade förslagen till avfallslagstiftning föreslår kommissionen nya bestämmelser som kommer att uppmuntra återanvändning.
- Kommissionen kommer att arbeta för bättre tillämpning av garantier för fysiska produkter, undersöka möjliga förbättringar och ta itu med falska miljöpåståenden.
- Kommissionen kommer att utarbeta ett oberoende testprogram inom Horisont 2020 för att upptäcka problem med eventuellt planerat åldrande. Berörda aktörer kommer att medverka efter behov.
- Kommissionen kommer att vidta åtgärder för miljöanpassad offentlig upphandling genom att betona aspekter som är viktiga för den cirkulära ekonomin i nya eller reviderade kriterier, stödja ökad användning av miljöanpassad offentlig upphandling och föregå med gott exempel i den egna upphandlingen och när EU-medel används.

3. Avfallshantering

²⁴ COM(2015) 550 final.

²⁵ I överensstämmelse med det globala målet om att främja hållbar offentlig upphandling.

²⁶ Bland annat genom riktade utbildningsprogram.

Avfallshantering spelar en viktig roll i den cirkulära ekonomin: den avgör hur EU:s avfallshierarki genomförs i praktiken. Avfallshierarkin är en fastställd rangordning från förebyggande åtgärder, förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och energiåtervinning till bortskaffande, t.ex. deponering. Principen går ut på att gynna de alternativ som ger det bästa helhetsresultatet för miljön. Vårt sätt att samla in och hantera avfall kan leda antingen till en hög andel materialåtervinning där värdefulla material kommer tillbaka in i ekonomin, eller till ett ineffektivt system där återvinningsbart avfall till största delen hamnar i deponier eller går till förbränning, med potentiellt skadliga miljökonsekvenser och avsevärda ekonomiska förluster. För återvinna en stor andel material är det nödvändigt att skicka långsiktiga signaler till offentliga myndigheter, företag och investerare samt skapa de rätta förutsättningarna på EU-nivå, vilket bland annat handlar om enhetlig tillämpning av befintliga bestämmelser. Allt avfall bör omfattas, oavsett om de kommer från hushållen, företagen, industrin och gruvsektorn (se avsnitt 1.2) eller byggnadssektorn (se avsnitt 5.4).

Idag materialåtervinns endast ca 40 % av EU-hushållens avfall. Bakom denna genomsnittliga siffra döljer sig en stor variation mellan olika medlemsstater och regioner, från en så hög andel som 80 % i vissa områden till mindre än 5 % i andra. Kommissionen håller på att lägga fram nya förslag till avfallslagstiftning som ger en långsiktig vision om ökad materialåtervinning och minskad deponering av kommunalt avfall samtidigt som skillnaderna mellan medlemsstaterna beaktas. Förslagen uppmuntrar också till större användning av ekonomiska styrmedel för att se till att EU:s avfallshierarki tillämpas.

De ändrade förslagen till avfallslagstiftning innehåller även mål för ökad återvinning av förpackningsmaterial²⁷, vilket stärker målen för kommunalt avfall och förbättrar hanteringen av förpackningsavfall inom handel och industri. Materialåtervinningen av förpackningsavfall (från hushåll, handel och industri) har ökat i EU sedan det infördes ett EU-mål för förpackningar av papper, glas, plast, metall och trä²⁸, och det finns en potential för mer materialåtervinning med fördelar för både ekonomin och miljön.

För att öka nivåerna av högkvalitativ materialåtervinning måste förbättringar göras i insamlingen och sorteringen av avfall. Ofta finansieras insamlings- och sorteringssystemen delvis genom system med utökat producentansvar, där tillverkarna bidrar till kostnaderna för insamling och behandling av produkterna. Kommissionen föreslår minimikrav på insyn och kostnadseffektivitet för att göra dessa system mer effektiva. Medlemsstater och regioner kan även använda dessa system för andra avfallsflöden som textilier och möbler.

I de ändrade förslagen till avfallslagstiftning ingår också viktiga frågor om beräkning av graden av materialåtervinning upp. Det är nödvändigt att ta fram jämförbar statistik av hög kvalitet i hela EU, förenkla det nuvarande systemet och gynna en högre grad av faktisk materialåtervinning för avfall som samlas in separat.

²⁷ I förslaget om metaller kommer separata delmål att införas för aluminium och järnhaltiga metaller.

²⁸ http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/index_en.htm.

Det är också viktigt att ta itu med problemen ute på fältet. Högre materialåtervinningsgrader hindras ofta av administrativ kapacitet, bristande investeringar i infrastruktur för separat insamling och materialåtervinning samt otillräcklig användning av ekonomiska styrmedel (t.ex. deponeringsavgifter eller volym- eller viktbaserade avgifter). Att skapa överkapacitet i infrastrukturen för behandling av restavfall (inbegripet blandat avfall) medför också stora problem. I de nya förslagen till avfallslagstiftning tar man hänsyn till hindren genom att kombinera långsiktiga mål och etappmål med möjligheter att förlänga tidsfristerna för de länder som står inför de största utmaningarna när det gäller att öka separat insamling och materialåtervinning. Samtidigt krävs det en strategi för genomförandet som säkerställer att framsteg görs och att man i tid tar itu med brister i genomförandet. Kommissionen åtar sig att ge tekniskt bistånd till medlemsstater som har svårigheter med genomförandet och att underlätta utbyte av bästa praxis med länder och regioner som har lyckats förbättra sin avfallshantering. Kommissionen har redan tagit en rad initiativ för att främja efterlevnaden och se till att EU:s avfallslagstiftning genomförs bättre. Dessa omfattar även kommunalt och farligt avfall, separat insamling och upplysning på nationell nivå. Det nuvarande nära samarbetet med medlemsstaterna kommer att intensifieras i framtiden och på ett bättre sätt koppla avfallslagstiftningen till bredare åtgärder som stöder den cirkulära ekonomin.

EU:s sammanhållningspolitik är mycket viktig för problemet med bristande investeringar i avfallshantering och för att stödja tillämpningen av avfallshierarkin²⁹. Under de två senaste decennierna har den sammanhållningspolitiska finansieringen använts i stor utsträckning i hela EU för att utveckla infrastruktur för avfallshantering. För det pågående finansieringsprogrammet (2014–2020) måste vissa förhandsvillkor uppfyllas för att garantera att nya investeringar i avfallssektorn följer de avfallshanteringsplaner som medlemsstaterna har utarbetat för att uppfylla materialåtervinningsmålen. Detta betyder att nya deponier endast får finansiering i undantagsfall (huvudsakligen för farligt avfall som inte kan återvinnas) och att finansiering för nya anläggningar för behandling av restavfall, t.ex. förbränning eller mekanisk biologisk behandling, endast ges i ett fåtal väl motiverade fall, där det inte finns risk för överkapacitet och där målen för avfallshierarkin uppfylls helt. Totalt planerar man i det pågående finansieringsprogrammet att satsa 5,5 miljarder euro på avfallshantering.

Ett annat hinder för högre nivåer av materialåtervinning är de olagliga transporterna av avfall, både inom EU och till länder utanför EU. Dessa resulterar ofta i en avfallsbehandling som är dålig för både ekonomin och miljön. En ändrad förordning om avfallstransporter antogs 2014³⁰ och kommer att göra det lättare att upptäcka sådana olagliga transporter. Kommissionen kommer att vidta ytterligare åtgärder för att se till att den genomförs ordentligt. Avfallsflöden med högt värde, t.ex. uttjänta fordon, kommer att uppmärksammas särskilt för att undvika råvaruläckage.

²⁹ Även genom innovativa metoder.

³⁰ [Förordning \(EU\) nr 660/2014 av den 15 maj 2014.](#)

Dessutom kommer kommissionen att arbeta för frivillig certifiering av behandlingsanläggningar för vissa viktiga avfallstyper (t.ex. elektroniskt avfall och plast) med syftet att gynna högkvalitativ materialåtervinning i och utanför EU.

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. Kommissionen kommer att undersöka hur detta kan optimeras utan att hindra högre återanvändnings- och materialåtervinningsgrader, och hur denna energipotential kan utnyttjas på bästa sätt. För detta ändamål kommer kommissionen inom ramen för energiunionen att anta ett initiativ kallat ”Från avfall till energi”.

Tillsammans med handlingsplanen antar kommissionen ändrade förslag till avfallslagstiftning som framför allt innehåller följande:

– Långsiktiga mål för materialåtervinning av kommunalt avfall och förpackningsavfall och för minskad deponering.

– Bestämmelser som främjar större användning av ekonomiska styrmedel.

– Allmänna krav på system för utökat producentansvar.

– Förenkling och harmonisering av definitioner och beräkningsmetoder.

Vidare kommer kommissionen att intensifiera sitt arbete för att tillsammans med medlemsstaterna förbättra avfallshanteringen ute på fältet, vilket även handlar om att undvika överkapacitet i restavfallshanteringen.

Kommissionen kommer att bistå medlemsstaterna och regionerna för att se till att sammanhållningspolitiska investeringar i avfallssektorn stöder målen i EU:s avfallslagstiftning och vägleds av EU:s avfallshierarki.

4. Från avfall till resurser: att stimulera marknaden för returråvaror och återanvändning av vatten

I en cirkulär ekonomi kommer material som kan återvinnas tillbaka in i ekonomin som en ny råvara vilket ökar leveranssäkerheten. Returråvarorna kan köpas, säljas och transporteras på samma sätt som primära råvaror som kommer från konventionella utvinningsresurser.

För närvarande utgör returråvaror bara en liten andel av de material som används i EU³¹. Metoderna i avfallshanteringen har en direkt påverkan på materialens kvalitet och kvantitet. Därför är åtgärder för att förbättra metoderna mycket viktiga (se avsnitt 3). Andra hinder begränsar dock tillväxten på denna viktiga marknad och står i vägen för en smidig rörlighet för dessa material. Kommissionen arbetar vidare med en analys av de viktigaste hindren för detta. EU-insatser är särskilt viktiga på det här området, med tanke på följderna för den inre marknaden och kopplingen till befintlig EU-lagstiftning.

³¹ Med några undantag som stål och papper – t.ex. 5 % för plast.

Ett av hindren för företag som vill använda returråvaror är att kvaliteten är osäker. När det inte finns några EU-omfattande standarder kan det vara svårt att bestämma orenhet eller lämplighet för höggradig återvinning (t.ex. för plast). Om sådana standarder utarbetas kommer förtroendet för returråvaror och återvunna material att öka, vilket kommer att stärka marknaden. Kommissionen kommer därför, i de fall där det behövs, att börja arbeta med EU-omfattande kvalitetsstandarder för returråvaror i samråd med berörda branscher. Dessutom fastställs i de ändrade förslagen till avfallslagstiftning mer harmoniserade bestämmelser för att fastställa när en returråvara inte längre enligt lag anses vara avfall. Detta kommer att göras genom att befintliga bestämmelser om när avfall upphör att vara avfall förtydligas. Därmed får företagen säkrare förutsättningar och lika villkor.

Återvunna näringsämnen är en separat och viktig kategori av returråvarorna för vilken kvalitetsstandarder måste utarbetas. De finns bland annat i organiskt avfall och kan återföras till marken som gödselmedel. Om de används i jordbruket på ett hållbart sätt minskar behovet av mineralbaserade gödselmedel, vars produktion påverkar miljön negativt och är beroende av import av fosforit som är en begränsad resurs. Rörligheten för gödselmedel baserade på återvunna näringsämnen hindras dock för närvarande av att bestämmelser samt kvalitets- och miljöstandarder varierar mellan de olika medlemsstaterna. För att förbättra situationen kommer kommissionen att föreslå att EU:s förordning om gödselmedel ses över. Detta kommer att innebära nya åtgärder för att underlätta att organiska och avfallsbaserade gödselmedel erkänns i hela EU, något som kommer att stimulera en hållbar utveckling av en EU-marknad.

Vattenbristen har under de senaste decennierna förvärrats i vissa delar av EU vilket skadar både miljön och ekonomin. Utöver åtgärder för vattneffektivitet är säker och kostnadseffektiv återanvändning av renat avloppsvatten ett värdefullt men underanvänt sätt att öka tillgången på vatten och minska trycket på överexploaterade vattenresurser i EU. Återanvändning av vatten i jordbruket bidrar även till återvinningen av näringsämnen, eftersom återanvänt vatten kan ersätta fasta gödselmedel. Kommissionen kommer att vidta en rad åtgärder för att främja återanvändning av renat avloppsvatten, inbegripet lagstiftning om minimikrav för återanvänt vatten.

En annan fråga som är mycket viktig för utvecklingen av marknaderna för returråvaror är kopplingen till kemikalielagstiftningen. Allt fler kemiska ämnen utgör en risk för hälsan eller miljön och omfattas av begränsningar eller förbud. Dessa ämnen kan förekomma i produkter som sålts innan begränsningarna infördes och vissa av dem kan ha lång livslängd. Därför kan farliga kemikalier ibland finnas i återvinningsflödena. Det kan vara kostsamt att upptäcka och avlägsna sådana ämnen, vilket skapar problem framför allt för små återvinningsföretag.

Främjandet av giftfria materialkretslopp och bättre spårning av farliga kemikalier i produkter kommer att underlätta materialåtervinningen och öka användningen av returråvaror. I arbetet för en cirkulär ekonomi måste det bedömas hur lagstiftning om avfall, produkter och kemikalier påverkar varandra, så att EU kan fatta beslut om vilka åtgärder som behövs för att

ta itu med förekomsten av farliga ämnen, begränsa onödig belastning för återvinningsföretagen och göra det lättare att spåra och hantera risker med kemikalier i återvinningsprocessen. Kommissionen kommer därför att utveckla sin analys och föreslå möjliga insatser för att undanröja onödiga hinder och samtidigt behålla den höga skyddsnivån för människors hälsa och för miljön. Detta arbete kommer att leda fram till EU:s framtida strategi för en giftfri miljö³².

Det är också ytterst viktigt att underlätta gränsöverskridande rörlighet för returråvaror så att det blir enkelt att handla med returråvaror i hela EU. Åtgärder på det här området innebär en förenkling av formaliteter vid gränsen genom utbyte av elektroniska uppgifter. Kommissionen tittar nu på andra hinder för en smidig rörlighet för avfall i EU. För att göra uppgifter om returråvaror mer lättillgängliga kommer kommissionen att ytterligare utveckla det nyligen lanserade informationssystemet för råvaror och stödja EU-övergripande forskning om råvaruflöden. Vidare kommer kommissionen att stödja bättre uppgiftsrapportering när det gäller avfallstransporter, bland annat genom gränsöverskridande elektroniskt utbyte av tillgängliga uppgifter.

En förutsättning för att kunna skapa en dynamisk marknad för returråvaror är tillräcklig efterfrågan, något som drivs på av användning av återvunna material i produkter och infrastruktur. För vissa råvaror (t.ex. papper och metall) är efterfrågan redan hög, medan den fortfarande är under utveckling för andra. Den privata sektorn kommer att vara mycket viktig för att skapa efterfrågan och bidra till att forma leveranskedjor. En rad industrier och ekonomiska aktörer har redan offentligt åtagit sig att upprätthålla en viss nivå av återvunnet material i de produkter de släpper ut på marknaden, både med tanke på hållbarhet och av ekonomiska skäl. Detta bör uppmuntras eftersom marknadsdrivna initiativ kan vara det snabbaste sättet att få konkreta resultat. Offentliga myndigheter kan genom sin upphandlingspolicy också bidra till att skapa efterfrågan på återvunna material.

- *Kommissionen kommer att initiera utvecklingen av kvalitetsstandarder för returråvaror efter behov (särskilt för plast) och föreslår att bestämmelserna om när avfall upphör att vara avfall förbättras.*
- *Kommissionen kommer att föreslå en ändring av EU-förordningen om gödselmedel för att underlätta erkännandet av organiska och avfallsbaserade gödselmedel på den inre marknaden och på så sätt stödja bionäringens roll i den cirkulära ekonomin.*
- *Kommissionen kommer att vidta en rad åtgärder för att underlätta återanvändning av vatten. Här återfinns bland annat ett lagstiftningsförslag om minimikrav för återanvänt vatten t.ex. för bevattning och konstgjord grundvattenbildning.*
- *Kommissionen kommer att göra en analys och föreslå olika alternativ för sambandet mellan kemikalier, produkter och avfallslagstiftning, bland annat om hur förekomsten av farliga kemikalier i produkter kan minskas och spåras bättre.*
- *Kommissionen kommer att utveckla det nyligen införda informationssystemet för råvaror ytterligare och stödja EU-övergripande forskning om råvaruflöden.*

³² Se det [sjunde miljöhandlingsprogrammet](#).

5. Prioriterade områden

I många branscher står man inför särskilda utmaningar när det gäller den cirkulära ekonomin, på grund av produkternas eller värdekedjornas särdrag och miljöavtryck eller därför att man är beroende av material som kommer från länder utanför Europa. De här branscherna måste hanteras speciellt så att man i full utsträckning tar hänsyn till hur de olika faserna i cykeln påverkar varandra under hela värdekedjan.

5.1. Plast

Det är nödvändigt att öka återvinningen av plast för övergången till en cirkulär ekonomi. Användningen av plast i EU har ökat stadigt, men mindre än 25 % av det insamlade plastavfallet återvinns och ca 50 % deponeras. Stora mängder plast hamnar i också havet. Bland målen för hållbar utveckling fram till 2030 finns ett delmål om att förebygga och avsevärt minska all slags förorening av havet, även marint avfall. Bättre fungerande separat insamling och certifieringssystem för insamlings- och sorteringsföretag är mycket viktiga för att styra bort återvinningsbar plast från deponering och förbränning till materialåtervinning. Förekomsten av farliga kemiska tillsatser kan medföra tekniska svårigheter och innovativa plasttyper väcker nya frågor när det gäller exempelvis plastens biologiska nedbrytning. Innovativa plaster kan emellertid bidra till den cirkulära ekonomin genom att underlätta bättre förvaring av livsmedel, förbättra möjligheterna att återvinna plast eller minska materialvikten i fordon.

Kommissionen kommer att ta upp dessa komplicerade och viktiga frågor i en strategi för att möta problemen med plast i hela värdekedjan och under hela livscykel³³. Dessutom kommer kommissionen att vidta åtgärder för att uppfylla målet om att avsevärt minska det marina avfallet³⁴. Vid översynen 2016 av direktivet om mottagningsanordningar i hamnar³⁵ kommer kommissionen även att ta upp frågan om marint avfall från fartyg och undersöka möjligheterna för mottagning och lämplig behandling av marint avfall i hamnarna. En rad andra punkter i handlingsplanen kommer att bidra till att öka återvinningen av plast, bland annat ekodesign (avsnitt 1.1), ett EU-omfattande mål för ökad återvinning av förpackningsmaterial av plast (avsnitt 3), kvalitetsstandarder och insatser för att underlätta gränsöverskridande handel med återvinningsbar plast (avsnitt 4).

– Kommissionen kommer att anta en strategi för plast i den cirkulära ekonomin, där man tar upp frågor som möjligheter till materialåtervinning, biologisk nedbrytbarhet, förekomst av farliga ämnen i vissa plaster och marint avfall.

³³ Strategin kommer att innehålla en uppföljning av [grönboken En europeisk strategi för plastavfall i miljön](#).

³⁴ I kommissionens meddelande *Mot ett kretsloppssamhälle: Program för ett avfallsfritt Europa* föreslås ett önskvärt minskningsmål för marint avfall i EU på 30 % senast 2020 för de tio vanligaste typerna av avfall på stränder samt för fiskeredskap som hittas i havet. Denna förteckning kommer att anpassas till var och en av EU:s fyra marina regioner. Arbetet för att uppnå detta mål pågår redan i Europa.

³⁵ Direktiv 2000/59/EG.

– I de ändrade förslagen till avfallslagstiftning föreslår kommissionen ett mer långtgående mål för materialåtervinning av plastförpackningar.

5.2. Livsmedelsavfall

Livsmedelsavfall är ett växande problem i Europa. För produktion, distribution och förvaring av livsmedel används naturresurser och miljön påverkas. Om ätbara livsmedel kasseras ökar påverkan på miljön och det är en ekonomisk förlust för konsumenterna och ekonomin. Här finns även en viktig social aspekt: det bör bli lättare att ge bort ätbara livsmedel, som av logistiska eller marknadsmässiga skäl inte kan säljas, till välgörande ändamål. I september 2015 antog FN:s generalförsamling, som en del av målen för hållbar utveckling fram till 2030, ett delmål om att halvera livsmedelsavfallet per capita i detaljist- och konsumentledet och minska livsmedelsavfallet i produktions- och leveranskedjan. EU och medlemsstaterna har åtagit sig att nå detta delmål.

Livsmedel går förlorade genom hela värdekedjan: under produktion och distribution, i butiker, restauranger, storkök och i hemmet. Detta gör det extra svårt att kvantifiera. Det finns ännu ingen harmoniserad, tillförlitlig metod för att mäta livsmedelsspill i EU, vilket gör det svårare för offentliga myndigheter att bedöma omfattning, orsaker och långsiktig trend. Att ta itu med mätproblemet är ett viktigt steg mot att bättre förstå problemet och införa enhetlig bevakning och rapportering samt ett fungerande utbyte av god praxis i EU. Kommissionen kommer, i nära samarbete med medlemsstaterna och berörda aktörer, att utarbeta en gemensam metod för att mäta livsmedelsspill.

Det krävs insatser från medlemsstaterna, regioner, kommuner och företag genom hela värdekedjan för att förebygga livsmedelsavfall och hantera olika situationer i olika länder och regioner. Upplysning behövs för att ändra våra beteenden. Kommissionen stöder insatser för upplysning på nationell, regional och lokal nivå samt spridning av god praxis för att förebygga livsmedelsavfall³⁶.

Vidare kommer kommissionen att skapa en plattform för livsmedelsavfall, riktad till medlemsstaterna och alla berörda aktörer i livsmedelskedjan. Plattformen kommer att hjälpa oss att nå det delmål om att minska livsmedelsavfallet som ingår i målen för en hållbar utveckling, genom att lämpliga åtgärder vidtas, berörda aktörer medverkar, kunskap om viktiga och framgångsrika innovationer delas och relevant riktmärkning görs.

EU-åtgärder är även viktiga på områden där livsmedelsavfall kan uppstå på grund av tolkningen eller genomförandet av EU-lagstiftning. Detta är fallet när det gäller livsmedel som ges till livsmedelsbanker och användning av säkra osålda livsmedel som djurfoder, där kommissionen kommer att vidta åtgärder.

Ett annat område där insatser kan krävas är datummärkningen, särskilt bäst före-märkningen. Bästa före-datum tolkas ofta felaktigt som sista förbrukningsdag och leder till att säkra, ätbara livsmedel kasseras. Kommissionen kommer att undersöka hur bättre användning och förståelse av datummärkning kan underlättas för de olika aktörerna i livsmedelskedjan. EU

³⁶ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/stop/index_en.htm.

har också vidtagit åtgärder för att förhindra att ätbar fisk kastas tillbaka till havet från fiskefartygen³⁷.

För att bidra till delmålet om livsmedelsavfall inom ramen för målen för hållbar utveckling och för att maximera livsmedelskedjans aktörers medverkan kommer kommissionen att göra följande:

- Utveckla gemensamma metoder i EU för att mäta livsmedelsavfall och fastställa relevanta indikatorer. En plattform kommer att skapas med medverkan från medlemsstaterna och berörda aktörer för att bidra till att delmålet om livsmedelsavfall uppnås, genom utbyte av bästa praxis och utvärdering av den långsiktiga utvecklingen.*
- Vidta åtgärder för att förtydliga EU:s lagstiftning när det gäller avfall, livsmedel och foder samt göra det lättare att ge bort livsmedel till välgörande ändamål och att använda tidigare livsmedel och biprodukter från livsmedelskedjan i foderproduktionen utan risker för livsmedels- och fodersäkerheten.*
- Undersöka hur livsmedelskedjans aktörer bättre kan använda datummärkningen, särskilt bäst före-märkningen, och hur den kan göras mer begriplig för konsumenterna.*

5.3. Råvaror av avgörande betydelse

Råvaror av avgörande betydelse är både ekonomiskt mycket viktiga för EU och utsatta för leveransavbrott³⁸. I vissa fall har också utvinningen avsevärda konsekvenser för miljön. Dessa råvaror finns ofta i elektroniska apparater³⁹. För närvarande är graden av återvinning av råvarorna låg, vilket innebär att avsevärda ekonomiska möjligheter går oss förbi. Av dessa skäl är ökad återvinning av råvaror av avgörande betydelse en av de utmaningar som måste antas i övergången till en mer cirkulär ekonomi.

I befintlig EU-lagstiftning uppmuntras materialåtervinning av elektroniskt avfall, även genom obligatoriska mål⁴⁰, men endast högkvalitativ materialåtervinning kan garantera att råvaror av avgörande betydelse återvinns. En av utmaningarna är att samla in, montera ned och materialåtervinna produkter som innehåller sådana material. Det kommer att bli nödvändigt att göra elektroniska apparater mer återvinningsbara genom bättre produktdesign (se avsnitt 1.1) och på så sätt göra återvinningsprocessen mer ekonomiskt bärkraftig. I de ändrade förslagen till avfallslagstiftning uppmuntrar kommissionen medlemsstaterna att främja återvinning av råvaror av avgörande betydelse.

Andra hinder är otillräckligt utbyte av information mellan dem som tillverkar och dem som återvinner elektroniska produkter, avsaknaden av standarder för materialåtervinning och, för de ekonomiska aktörerna, brist på uppgifter om potentialen i återvunna råvaror av avgörande

³⁷ Artikel 15 i förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.

³⁸ Kommissionen har lagt ut en lista över råvaror av avgörande betydelse här: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/critical/index_en.htm. Bland dessa återfinns sällsynta jordartsmetaller och andra ädelmetaller, men även fosfor.

³⁹ T.ex. sällsynta jordartsmetaller i elektroniska skärmar eller ädelmetaller i kretskort.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/index_en.htm.

betydelse. Sådana råvaror skulle också kunna återvinnas i deponier (till exempel från kasserade elektroniska apparater) eller i vissa fall från gruvavfall. Kommissionen utarbetar forsknings- och innovationsprogram, förbereder data- och informationsutbyte och kommer att främja bästa praxis på hela det här området. Kommissionen kommer att utarbeta en rapport om råvaror av avgörande betydelse i den cirkulära ekonomin för ett enhetligt och ändamålsenligt angreppssätt och för att tillhandahålla viktiga uppgiftskällor samt ta fram alternativ för fortsatta insatser.

- *Kommissionen kommer att vidta en rad åtgärder för att uppmuntra återvinning av råvaror av avgörande betydelse och utarbeta en rapport med bland annat bästa praxis och alternativ för fortsatta insatser.*
- *I sina ändrade förslag till avfallslagstiftning uppmuntrar kommissionen också insatser från medlemsstaternas sida på det här området.*

5.4. Bygg- och rivningsavfall

Mätt i volym är bygg- och rivningsavfall bland de största avfallskällorna i Europa. Många material kan återvinnas eller återanvändas, men återanvändnings- och återvinningsgraden varierar kraftigt i EU. Byggnadssektorn spelar också en roll för byggnadernas och infrastrukturens miljöprestanda under hela livslängden.

Materialåtervinning av bygg- och rivningsavfall uppmuntras genom ett obligatoriskt EU-mål⁴¹, men problemen ute på fältet måste lösas om avfallshanteringen i den här sektorn ska kunna förbättras. Det händer att värdefulla material inte identifieras, samlas in separat eller återvinns på rätt sätt. I de ändrade förslagen till avfallslagstiftning kommer kommissionen att för detta ändamål utarbeta särskilda riktlinjer för rivningsplatser, som bland annat tar upp hur farligt avfall ska behandlas, och rekommendera sorteringssystem för bygg- och rivningsavfall. Detta kommer att bidra till att bästa praxis sprids genom att frivilliga rutiner för materialåtervinning utarbetas på grundval av den högsta gemensamma standarden för varje avfallsflöde. Kommissionen gör för närvarande en studie om vad som hindrar och driver på materialåtervinning av bygg- och rivningsavfall och om bästa praxis på området.

Med tanke på byggnaders långa livslängd är det mycket viktigt att uppmuntra bättre utformning som minskar byggnadernas miljöpåverkan och ökar beståndsdelarnas hållbarhet och återvinningsbarhet. Kommissionen kommer att utarbeta indikatorer för att bedöma miljöprestandan under en byggnads hela livscykel⁴² och arbeta för att de ska användas i byggprojekt genom att genomföra stora demonstrationsprojekt och ge riktlinjer för miljöanpassad offentlig upphandling.

⁴¹ http://ec.europa.eu/environment/waste/construction_demolition.htm.

⁴² Tillämpning av [meddelandet Möjligheter till resurseffektivitet inom byggsektorn](#).

– Kommissionen kommer att vidta en rad åtgärder för att se till att värdefulla resurser återvinns, att avfall i bygg- och rivningsbranschen hanteras på lämpligt sätt och att bedömning av byggnaders miljöprestanda underlättas.

5.5. Biomassa och biobaserade produkter

Biobaserade material, det vill säga material baserade på biologiska resurser (som trä, grödor eller fibrer), kan användas för en lång rad produkter (byggmaterial, möbler, papper, livsmedel, textilier, kemikalier m.m.) och för energiändamål (biobränslen). Bioekonomin ger således alternativ till fossila produkter och fossil energi, och kan bidra till den cirkulära ekonomin. Biobaserade material kan också ha fördelar eftersom de är förnybara, biologiskt nedbrytbara eller kan komposteras. Å andra sidan kräver användning av biologiska resurser att man uppmärksammar deras miljöpåverkan under hela livslängden och tillämpar hållbar materialförsörjning. De många möjligheterna för användning av biobaserade material kan också leda till konkurrens och skapa press på markanvändningen. Kommissionen kommer att undersöka hur bioekonomistrategin från 2012⁴³ kan bidra till den cirkulära ekonomin och titta på om den behöver uppdateras.

I en cirkulär ekonomi bör kaskadanvändning av förnybara resurser med flera återanvändnings- och återvinningssyklar uppmuntras, när det är lämpligt. Biobaserade material, t.ex. trä, kan användas på flera sätt och återanvändning och återvinning kan ske flera gånger. Detta hänger ihop med användningen av avfallshierarkin (även för livsmedel – se avsnitt 5.2) och mer generellt med att välja alternativ som ger det bästa helhetsresultatet för miljön. Nationella åtgärder, t.ex. för att bygga ut systemen för producentansvar för möbler eller träförpackningar eller för att införa separat insamling av trä, kan ge goda resultat. Kommissionen kommer att arbeta med att fastställa och sprida bästa praxis på området och med att främja innovation. De ändrade förslagen om avfallslagstiftning innehåller även ett obligatoriskt EU-mål för materialåtervinning av träförpackningar. Dessutom kommer kommissionen att främja synergier med den cirkulära ekonomin när man i arbetet med energiunionen undersöker bioenergis hållbarhet.

Den biobaserade sektorn har också visat sin innovationspotential när det gäller nya material, kemikalier och processer, som kan bli en integrerad del i den cirkulära ekonomin. Om den här potentialen ska kunna utnyttjas, krävs framför allt investeringar i integrerade bioraffinaderier som kan bearbeta biomassa och biologiskt avfall för olika slutanvändningsområden. EU stöder sådana investeringar och andra innovativa projekt för bioekonomin genom att finansiera forskning⁴⁴.

– Kommissionen kommer att främja effektiv användning av biobaserade resurser genom en rad åtgärder, bland annat riktlinjer och spridning av bästa praxis för kaskadanvändning av biomassa och stöd till innovation i bioekonomin.

⁴³ COM(2012) 60 final.

⁴⁴ <http://ec.europa.eu/research/bioeconomy/index.cfm>.

– De ändrade förslagen till avfallslagstiftning innehåller ett mål för materialåtervinning av träförpackningar och en bestämmelse om separat insamling av biologiskt avfall.

6. Innovation, investering och andra horisontella åtgärder

Övergången till en cirkulär ekonomi är ett systemskifte. Utöver riktade åtgärder som rör varje fas i värdekedjan och strategiska sektorer krävs vissa förutsättningar för att den cirkulära ekonomin ska kunna utvecklas och resurser mobiliseras.

Innovation kommer att spela en avgörande roll i systemskiftet. För att kunna lägga om vårt sätt att producera och konsumera, och för att omvandla avfall till högförädlade produkter, behöver vi nya tekniker, processer, tjänster och affärsmodeller, vilket kommer att forma framtidens ekonomi och samhälle. Därför kommer forskning och innovation att vara en viktig faktor för övergången och bidra till EU-industrins konkurrenskraft och modernisering. I arbetsprogrammet 2016–2017 för Horisont 2020 ingår ett viktigt initiativ: ”Industri 2020 i kretsloppsekonomin” som kommer att ge över 650 miljoner euro till innovativa demonstrationsprojekt till stöd för den cirkulära ekonomins mål och industrins konkurrenskraft i ett brett utbud av industri- och tjänsteverksamhet i EU, bland andra process- och tillverkningsindustri samt nya affärsmodeller. I det här sammanhanget undersöks också ett nytt sätt att hjälpa innovatörer som hindras av olika regleringar (t.ex. tvetydiga bestämmelser) genom avtal mellan berörda aktörer och offentliga myndigheter (innovationsavtal).

Till detta initiativ kommer en bred palett av befintliga program inom Horisont 2020 som stöder innovativa projekt som är viktiga för den cirkulära ekonomin, på områden som avfallsförebyggande åtgärder och avfallshantering, livsmedelsavfall, återtillverkning, hållbar tillverkningsindustri, industriell symbios och bioekonomin⁴⁵. Programmen kommer att kompletteras av genomförandet av handlingsplanen för miljöinnovation⁴⁶.

Viktiga möjligheter till finansiering av forskning och innovation finns också inom sammanhållningspolitiken: den cirkulära ekonomin är en av de prioriteringar som lyfts fram av medlemsstaterna och regionerna i deras strategier för smart specialisering⁴⁷. Kommissionen kommer att erbjuda dem ytterligare stöd, bland annat i form av en plattform för smart specialisering.

Utvecklingen av den cirkulära ekonomin kommer också att kräva offentlig och privat finansiering för att öka användningen av förbättrade tekniker och processer, anlägga infrastruktur och öka samarbetet mellan aktörer i värdekedjan. Betydande stöd för dessa mål

⁴⁵ Horizon 2020 work programme for 2014-2015; call for the ‘Waste: a resource to re-use, recycle, and recovery raw materials’ focus area; http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/main/h2020-wp1415-climate_en.pdf; FP7 Environmental Theme, 2013 resource efficiency call: http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/fp7/132129/f-wp-201301_en.pdf.

⁴⁶ http://ec.europa.eu/environment/ecoap/index_en.htm.

⁴⁷ <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/home>.

kommer att ges från EU:s finansieringsprogram inom sammanhållningspolitiken, Life och Cosme. Exempelvis riktas medel från sammanhållningspolitiken till ett växande antal program som stöder den cirkulära ekonomin, bland annat stöd till återanvändning och reparation, förbättrade produktionsprocesser, produktdesign samt små och medelstora företag⁴⁸. I det här sammanhanget kommer kommissionen genom riktad uppsökande verksamhet att hjälpa medlemsstaterna samt regioner och lokala myndigheter att stärka deras insatser för den cirkulära ekonomin. Privat finansiering måste riktas in på de nya möjligheter som skapas av den cirkulära ekonomin. För finanssektorn kan den typen av projekt avvika avsevärt från den vanliga verksamheten. Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) är ett instrument som kan användas för att finansiera sådana investeringar. Tillsammans med Europeiska investeringsbanken (EIB) och Europeiska centrumet för investeringsrådgivning kommer kommissionen att arbeta för att nå ut och uppmuntra ansökningar om finansiering, och stödja utveckling av projekt och investeringsplattformar som är viktiga för den cirkulära ekonomin, t.ex. på områdena plast- och mineralåtervinning. Man kommer att arbeta för att bilda kluster mellan sektorer och samla resurser för att utforma projekt med en europeisk dimension⁴⁹. Dessutom kan projekt för den cirkulära ekonomin få stöd från EIB i form av rådgivning och finansiering inom InnovFin-programmet⁵⁰. Kommissionen undersöker också möjligheten att lansera en plattform tillsammans med EIB och nationella banker för att stödja finansieringen av den cirkulära ekonomin.

Små och medelstora företag kommer att ge ett betydelsefullt bidrag till den cirkulära ekonomin: det är framför allt de som är verksamma inom materialåtervinning, reparation och innovation. De står dock inför vissa utmaningar, bland annat brist på finansiering och svårigheter att ta hänsyn till den cirkulära ekonomin om kärnverksamheten är en annan. Kommissionen stöder, i enlighet med miljöhandlingsplanen för små och medelstora företag från 2014⁵¹, dessa företag, gör en analys av de hinder för bättre resursutnyttjande och avfallshantering som de möter, samt uppmuntrar innovation och samarbete mellan olika sektorer och regioner. Kommissionen ger även sociala företag möjlighet att få finansiering⁵².

Övergången till en cirkulär ekonomi kräver också kvalificerad arbetskraft med specifik och ibland ny kompetens samt möjligheter till nya arbetstillfällen och till social dialog. Om den rätta kompetensen ska kunna utvecklas på alla nivåer måste utbildningssystemen medverka. Kommissionen följer upp sitt initiativ för grön sysselsättning⁵³ med insatser för att förutse kommande behov och uppmuntra kompetensutveckling och andra åtgärder för att stimulera nya arbetstillfällen i den gröna ekonomin. Dessutom agerar kommissionen genom den kommande agendan för ny kompetens i Europa.

⁴⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/sv/policy/what/investment-policy/.

⁴⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:sv:PDF>.

⁵⁰ <http://www.eib.org/products/blending/innovfin/?lang=en> – Kommissionen kommer att bredda instrumentet Innovfin så att ett bredare utbud av innovativa projekt för den cirkulära ekonomin kan få stöd.

⁵¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52014DC0440>.

⁵² Genom Europeiska unionens program för sysselsättning och social innovation (EaSi):

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081&langId=sv>.

⁵³ [COM\(2014\) 446 final](#).

Den cirkulära ekonomins och värdekedjornas globala dimension är framträdande på områden som hållbar materialförsörjning, marint avfall, livsmedelsavfall och en alltmer globaliserad marknad för returråvaror. Kommissionen kommer att genomföra handlingsplanen i nära samarbete med internationella organisationer och andra berörda aktörer som en del i det globala arbetet för att uppfylla målen för hållbar utveckling fram till 2030.

Slutligen kommer kommissionen att aktivt engagera berörda aktörer i genomförandet av handlingsplanen, särskilt via befintliga plattformar för respektive sektor. Detta kommer att kompletteras med ytterligare stöd till offentlig-privata partnerskap, frivilliga åtaganden i näringslivet, utbyte av bästa praxis mellan medlemsstaterna och regioner. Samråd med arbetsmarknadens parter kommer att äga rum när det gäller förändringar som kan få betydande sociala konsekvenser.

– I arbetsprogrammet 2016–2017 för Horisont 2020 ingår ett viktigt initiativ ”Industri 2020 i kretsloppsekonomin” med finansiering på över 650 miljoner euro.

– Kommissionen kommer att lansera ”innovationsavtal” i syfte att identifiera och ta itu med regleringar som eventuellt hindrar innovatörer.

– Kommissionen kommer att intensifiera sina insatser för att mobilisera berörda aktörer för den cirkulära ekonomin i allmänhet och för genomförandet av handlingsplanen i synnerhet. Vidare kommer kommissionen att genom riktad uppsökande verksamhet bidra till utvecklingen av projekt för den cirkulära ekonomin via olika EU-medel, särskilt fonderna för sammanhållningspolitiken.

7. Bevaka utvecklingen mot en cirkulär ekonomi

För att vi ska kunna bedöma vilka framsteg som görs på väg mot en mer cirkulär ekonomi och hur effektiv EU:s och medlemsstaternas insatser är, behöver vi en uppsättning tillförlitliga indikatorer. Eurostat samlar redan in många relevanta uppgifter som kan utgöra grunden för bevakningen. Dessutom innehåller resultattavlorna för resurseffektivitet⁵⁴ och råvaror⁵⁵ relevanta indikatorer och analyser som kommer att vara extra viktiga för att fastställa framstegen.

Med detta som underlag kommer kommissionen att, i nära samarbete med Europeiska miljöbyrån och i samråd med medlemsstaterna, att föreslå enkla och verkningsfulla regler för bevakningen av den cirkulära ekonomin. Som komplement till de två resultattavlorna kommer reglerna att innehålla en uppsättning meningsfulla indikatorer som speglar huvuddragen i den cirkulära ekonomin. Indikatorerna kommer att offentliggöras när kommissionen rapporterar om målen för hållbar utveckling. Här kommer nya indikatorer för livsmedelsavfall att ingå (se avsnitt 5.2) och indikatorer baserade på befintliga uppgifter från Eurostat och andra officiella

⁵⁴ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environmental-data-centre-on-natural-resources/resource-efficiency-indicators/resource-efficiency-scoreboard>.

⁵⁵ Utarbetad inom Europeiska innovationspartnerskapet för råvaror – kommer att läggas ut på <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/eip-raw-materials/en/content/eip-raw-materials-monitoring-and-evaluation-scheme>.

källor på områden som leveranssäkerhet för råvaror av avgörande betydelse, reparation och återanvändning, avfallsgenerering, avfallshantering, handel med returråvaror i och utanför EU samt användning av återvunnet material i produkter. Vid behov kommer åtgärder att vidtas för att förbättra kvaliteten på befintliga uppgifter. Kommissionen kommer att rapportera om hur genomförandet av handlingsplanen framskrider fem år efter det att den antagits.

Kommissionen kommer i nära samarbete med Europeiska miljöbyrån och i samråd med medlemsstaterna att utarbeta ett regelverk för bevakning av den cirkulära ekonomin för att på ett effektivt sätt mäta framstegen på grundval av tillförlitliga befintliga uppgifter⁵⁶.

8. Slutsats

Genom den här handlingsplanen får EU ett konkret och långtgående uppdrag att stödja övergången mot en cirkulär ekonomi. Ett fortsatt brett engagemang på alla politiska nivåer, i medlemsstaterna, i regioner och städer och från alla berörda aktörers sida kommer att vara nödvändigt. Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att stödja handlingsplanen och att aktivt engagera sig i dess genomförande, i nära samarbete med alla berörda aktörer.

⁵⁶ Och nyligen framtagna uppgifter om livsmedelsavfall (se avsnitt 5.2).