

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Kredsløbet lukkes — en EU-handlingsplan for den cirkulære økonomi

(COM(2015) 614 final),

forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald

(COM(2015) 596 final — 2015/0276 (COD)),

forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2008/98/EF om affald

(COM(2015) 595 final — 2015/0275 (COD)),

forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 1999/31/EF om deponering af affald

(COM(2015) 594 final — 2015/0274 (COD))

og om

forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2000/53/EF om udrangerede køretøjer — Erklæringer fra Kommissionen, 2006/66/EF om batterier og akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer samt 2012/19/EU om affald af elektrisk og elektronisk udstyr

(COM(2015) 593 final — 2015/0272(COD))

(2016/C 264/14)

Ordfører: Cillian LOHAN

Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet besluttede henholdsvis den 2. december 2015, den 14. december 2015 og den 15. december 2015 under henvisning til artikel 192, stk. 1, artikel 114, stk. 1, og artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Kredsløbet lukkes — en EU-handlingsplan for den cirkulære økonomi — (COM(2015) 614 final)

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald — (COM(2015) 596 final — 2015/0276 (COD))

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2008/98/EF om affald — (COM(2015) 595 final — 2015/0275 (COD))

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 1999/31/EF om deponering af affald — (COM(2015) 594 final — 2015/0274 (COD))

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2000/53/EF om udrangerede køretøjer, 2006/66/EF om batterier og akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer og 2012/19/EU om affald af elektrisk og elektronisk udstyr — (COM(2015) 593 final — 2015/0272 (COD)).

Det forberedende arbejde henvises til Sektionen for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, der vedtog sin udtalelse den 12. april 2016.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 516. plenarforsamling den 27.-28. april 2016, mødet den 27. april, følgende udtalelse med 192 stemmer for, 4 imod og 12 hverken for eller imod.

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU håber, at Kommissionens ambitioner om at fremme overgangen til en cirkulær økonomi vil blive det første skridt i retning af et paradigmeskift i adfærd og praksis. Udvalget erindrer om sin modstand mod tilbagetrækningen af den tidligere pakke om den cirkulære økonomi, som blev offentliggjort i 2014.

1.2. Derudover glæder EØSU sig over, at Kommissionen har taget hensyn til nogle af udvalgets anbefalinger vedrørende pakken fra 2014 (bl.a. fokuseringen på den forudgående del af produktets livscyklus). Der er dog plads til forbedring, hvad angår pakkens ambitionsniveau. Målene i pakken fra 2014 indebar større gevinster for økonomien og miljøet⁽¹⁾. EØSU anbefaler en tilbagevenden til 2014-pakkens mål vedrørende affaldsbehandling, samtidig med at det sikres, at de kan nås på en omkostningseffektivt maner. Generelt synes forsinkelsen på 18 måneder ikke at være berettiget, når man ser på den nye pakkens anvendelsesområde og ambitionsniveau sammenlignet med den tidligere pakke.

1.3. Politikker for en cirkulær økonomi bør sikre, at kredsløbene er langvarige, små, lokale og rene. For bestemte industrielle aktiviteter kan kredsløbene have en tendens til at være store.

1.4. I Kommissionens forslag behandles de sociale og arbejdsmarkedsmæssige fordele og risici ved overgangen til en cirkulær økonomi ikke i tilstrækkelig grad⁽²⁾. Forslaget omfatter ikke den fornødne tilpasning af arbejdsstyrken gennem uddannelse og erhvervsuddannelse. De mest sårbare sektorer og arbejdstagere skal udpeges, så der kan etableres en komplet vifte af støttestrukturer til dem.

1.5. EØSU bifalder medtagelsen af obligatorisk rapportering om brug af hensigtsmæssige økonomiske instrumenter for at fremme opnåelsen af affaldsreduktionsmålene, men anvendelsesområdet bør udvides. Brugen af økonomiske instrumenter til at fremme overgangen bør styrkes og gøres mere systematisk.

1.6. Udvalget er villigt til at undersøge mulighederne for en åben europæisk platform for den cirkulære økonomi i EØSU-regi for interessenter og civilsamfundet fra den offentlige, halvoffentlige og private sektor, der beskæftiger sig med ressourceeffektivitet. En sådan platform vil skabe muligheder for udveksling af og bevidstgørelse om bedste praksis.

1.7. Alle former for uddannelse på alle niveauer vil udgøre en meget vigtig del af overgangen til en cirkulær økonomi. Dette skal omfatte kortlægning af uddannelsesbehovene hos de arbejdstagere, der skal deltage i den umiddelbare omlægning, og de mere langsigtede foranstaltninger for at uddanne kommende generationer.

1.8. Overgangen til den cirkulære økonomi skal levere resultater for erhvervslivet. I NAT/652⁽³⁾ opregnes foranstaltninger til støtte for SMV'er. Adgang til finansiering vil være afgørende for SMV'ere og iværksættere, der ønsker at udnytte de nye muligheder, der bliver skabt i den cirkulære økonomi.

⁽¹⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽²⁾ EUT C 230 af 14.7.2015, s. 99.

⁽³⁾ EUT C 230 af 14.7.2015, s. 99, navnlig punkt 5.

1.9. Den forventede revision af direktivet om miljøvenligt design bør tage højde for hele produktets livscyklus, herunder dets holdbarhed, muligheder for reparation, reservedele tilgængelighed/prisoverkommelighed, producenters ubetingede offentliggørelse af information om reparation og service. EØSU understreger behovet for at sikre, at principperne om miljøvenligt design anvendes i alle fremstillingssektorer. Dette vil lette den økonomisk og teknisk levedygtige nyttiggørelse af råstoffer og bestanddele af produkter, når de tages ud af brug. Elektroniske produkter, navnlig mobiltelefoner, bruges ofte som eksempel til at fremhæve dette.

1.10. Der er behov for en mere omfattende mærkning, der medtager produkters forventede levetid. En undersøgelse af, om der kan være tale om indbygget forældelse, rækker ikke. EØSU gentager sin opfordring til politikkerne om at overveje et totalt forbud mod produkter med indbyggede fejl designet til at få dem til at gå i stykker⁽⁴⁾.

1.11. En adfærdsændring opnås lettest ved hjælp af klare prissignaler, dvs. ved at tilbyde forbrugerne komfort og konkurrencedygtige priser. Produkter og tjenesteydelser, der er baseret på principperne om cirkularitet, bør på en tydelig måde differentieres i pris på baggrund af ressourcernes tilgængelighed/knaphed, eller hvordan produktet er designet. I første omgang kan dette opnås gennem udvidede producentansvarsordninger og/eller grønne afgifter. EØSU betoner vigtigheden af at afprøve gennemførligheden af alle nye foranstaltninger.

1.12. EØSU bifalder, at der indføres mindstekrav til producentansvarsordninger, men der er behov for at klarlægge roller og ansvar for de forskellige aktører i kæden yderligere. Det bør være obligatorisk for medlemsstaterne at indføre ordninger om udvidet producentansvar.

1.13. Der skal udvikles støttemekanismer, der giver den fattigere del af befolkningen adgang til varer og tjenesteydelser af bedre kvalitet (og med en højere anskaffelsespris). Der kan være tale om statsstøttede låneordninger eller en finansieringsordning udbudt af producenten med lavere rentesatser, som kun gælder produkter med en forventet mindstelevetid, der er udviklet til at inddrage alle elementer af cirkulariteten.

1.14. Specifikke politiske værktøjer såsom pant- og returordninger og integrerede forvaltningssystemer har vist sig at være effektive og bør tages i betragtning som en del af pakken. Reducerede momsats eller fritagelse for moms for genbrugsprodukter samt genbrugs- og reparationsaktiviteter kan være et incitament for iværksættere til at være aktive på dette område og give forbrugerne et produkt til en konkurrencedygtig pris, der vil hjælpe med at fremme omfattende adfærdsændringer. Tilskuddene bør omlægges, så de understøtter brug af sekundære råstoffer, og tilskynder til anvendelse af principperne om miljøvenligt design i alle fremstillingssektorer.

1.15. Myndigheder og deres institutioner bør føre an med hensyn til at anvende grønne offentlige udbud ved alle indkøb af produkter og tjenesteydelser inden for deres beføjelser. Pr. automatik bør det altid være den grønneste løsning, der vælges, og alle andre valg skal begrundes.

1.16. Særskilt indsamling af affaldsstrømme er afgørende for at opnå cirkularitet. Tilføjes af det bindende krav om straks at sørge for særskilt indsamling af bioaffald hilses velkommen. Direktivets krav bør skærpes for al særskilt indsamling, således at det bliver obligatorisk, medmindre der indrømmes en særlig undtagelse i tilfælde, hvor den praktiske gennemførlighed er begrænset.

1.17. Fødevarespildet vil kunne mindskes, hvis der fastlægges milepæle hen imod opnåelsen af mål 2 for bæredygtig udvikling. Udvikling af en mekanisme til at kvantificere fødevaretabet og -spildet bør medtages i bilaget inden for en bestemt tidsfrist og på basis af det arbejde, der allerede er udført⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ EUT C 67 af 6.3.2014, s. 23.

⁽⁵⁾ Se f.eks. EU FUSIONS-projektet under syvende rammeprogram: <http://www.eu-fusions.org/index.php>.

1.18. Koncepterne bag den cirkulære økonomi kan ikke udvikles isoleret. Der er behov for et tilsynsorgan såsom platformen om ressourceeffektivitet, der har til opgave at sikre, at andre sektorspecifikke strategier fra Kommissionen er i overensstemmelse med principperne for en cirkulær økonomi.

1.19. Via de landespecifikke henstillinger kan det europæiske semester benyttes til at sikre gennemførelsen på medlemsstatsplan, samt at overgangen til en cirkulær økonomisk model prioriteres.

2. Indledning

2.1. Den 2. december 2015 fremlagde Kommissionen en revideret pakke om den cirkulære økonomi. Forslagene omfatter et ikkelovgivningsmæssigt afsnit, herunder meddelelsen »Kredsløbet lukkes — en EU-handlingsplan for den cirkulære økonomi«, og et afsnit med forslag til en række ændringer af den nuværende EU-lovgivning om behandling og genanvendelse af affald.

2.2. De nye forslag erstatter den tidligere pakke, som Kommissionen under formand José Manuel BARROSO offentliggjorde i juli 2014 inden for rammerne af flagskibsinitiativet EU2020 »Et ressourceeffektivt Europa«. Den nye pakke indeholder visse forbedringer — navnlig at den er mere omfattende og dækker alle faser i produktets livscyklus, men der er også nogle områder, hvor ambitionsniveauet er sat ned. Der er fare for, at pakken i for høj grad får fokus på genanvendelse, og at der ikke introduceres politiske værktøjer, som matcher ønsket om at opnå en ny økonomisk model for cirkularitet. Øget genanvendelse er ikke synonymt med en mere cirkulær økonomi. Generelt synes forsinkelsen på 18 måneder ikke at være berettiget, når man ser på den nye pakkes anvendelsesområde og ambitionsniveau sammenlignet med den tidligere pakke.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Overgangen fra en lineær økonomi baseret på udvinding-bearbejdning-brug-smid ud til en cirkulær økonomi, hvor affald omdannes til ressourcer er en vigtig udfordring for Europa. Økonomien vil blive mere bæredygtig og fodaftrykket på miljøet mindre gennem bedre ressourceforvaltning, mindre udvinding og forurening. Også virksomhederne får mulighed for at opnå konkurrencefordele takket være en bedre håndtering af råstoffer, samtidig med at økonomien bliver mindre afhængig af importerede — potentielt kritiske og sjældne — materialer. Desuden vil der blive åbnet op for nye økonomiske muligheder og nye markeder inden og uden for Europa og skabt nye lokale jobs.

3.2. Det er glædeligt, at behovet for at overgå til en cirkulær økonomi anerkendes. Udfordringen er at opnå en systematisk ændring, hvis det fulde potentiale ved de mange økonomiske og sociale fordele skal realiseres. Politikken til fordel for en cirkulær økonomi bør sikre, at kredsløbene er varige, små, lokale og rene. Kredsløbenes størrelse kan dog variere. I en cirkulær økonomi er det vigtigere at bruge end at eje. Produktservicesystemer og fælles forbrugsmønstre kan i denne forbindelse bidrage på særdeles positiv vis og vil blive behandlet yderligere i to kommende EØSU-udtalelser. En cirkulær økonomi er ikke blot en lineær økonomi, hvor vi forsøger at føre affald tilbage til produktionen, men sigter mod en fuldstændig omlægning af økonomien, hvor begreberne ansvar og ejerskab skal omdefineres. Disse grundlæggende ændringer skal implementeres i bevidsthed om den eksisterende økonomiske models globale sammenkobling. Kun at agere på regionalt niveau er sjældent frugtbart, når det drejer sig om globale spørgsmål, og der skal tages globale initiativer.

3.3. Virkningerne for samfundsøkonomien af en overgang til cirkulær økonomi må fortløbende analyseres. Efterhånden som forretningspraksis forældes, skal de mest berørte sektorer identificeres og støttes, så at overgangen til en cirkulær økonomi bliver retfærdig og rimelig. De sociale og arbejdsmarkedsmæssige fordele og risici skal belyses⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ EUT C 230 af 14.7.2015, s. 99, navnlig punkt 4.

3.4. Der mangler økonomiske instrumenter til at sætte skub i overgangen. EØSU har påpeget behovet for en kombination af markedsbaserede og lovgivningsmæssige instrumenter for at opnå en ressourceeffektiv økonomi⁽⁷⁾. I artikel 4.3 pålægges medlemsstaterne at gøre brug af økonomiske instrumenter, og der kræves anvendelse af en rapporteringsmekanisme efter 18 måneder og igen efter 5 år. Dette krav kan blive skærpet, så det omfatter en foreløbig rapport efter tre år og en henstilling om indførelse af grønne afgifter. Udviklingen af instrumenter til bedste praksis i medlemsstaterne bør deles, og deres anvendelse tilskyndes under det europæiske semester.

3.5. Kommissionen skal i højere grad tydeliggøre sammenhængen mellem forskellige handlingsplaner fra tidligere år og forholdet mellem dem med hensyn til hierarki og krydsoverensstemmelse: køreplan mod et ressourceeffektivt Europa⁽⁸⁾, det syvende miljøhandlingsprogram frem til 2020⁽⁹⁾ og EU's handlingsplan for den cirkulære økonomi. Mange af aktiviteterne i den seneste handlingsplan er allerede nævnt i de tidligere initiativer. Det er afgørende, at tidligere initiativers succeser og mangler evalueres fuldstændigt.

3.6. Pakken om den cirkulære økonomi er et skridt i den rigtige retning. Der udestår dog stadig et vigtigt spørgsmål: Er summen af foranstaltningerne tilstrækkelig til at omstille de europæiske økonomier fra den nuværende udvikling (der også vil øge ressourceeffektiviteten) til en ren cirkulær model, hvor båndet mellem økonomisk fremgang og brugen af naturressourcer brydes (fuldstændig afkobling), og de økonomiske og samfundsmæssige fordele multipliceres⁽¹⁰⁾? Handlingsplanen skal være egnet til at håndtere de underliggende systemiske udfordringer og skabe en passende ramme til at starte overgangen⁽¹¹⁾.

3.7. EØSU glæder sig over konsekvensanalysen, der ledsager Kommissionens lovgivningsmæssige forslag om affald⁽¹²⁾. Det bemærkes, at denne pakke rummer færre fordele hvad angår økonomi, beskæftigelse og nedbringelse af emissioner end den tilbagetrukne pakke. En cost-benefit-analyse af den ikkelovgivningsmæssige handlingsplan ville være nyttig til at identificere de mest effektive og forholdsmæssige foranstaltninger, for at overgangen til en cirkulær økonomi lykkes⁽¹³⁾.

3.8. Gennemførelse er nøglen til succes. EØSU efterlyser et særligt organ med ansvar for sammenhæng og krydsoverensstemmelse i stil med platformen om ressourceeffektivitet⁽¹⁴⁾, som har bidraget til det syvende miljøhandlingsprogram og pakken om den cirkulære økonomi.

3.9. Udvalget anerkender Kommissionens bestræbelser på at inddrage en lang række interessenter og eksperter i henhold til opfordringen i udtalelsen NAT/652⁽¹⁵⁾. Overgangen til en cirkulær økonomi er en langsigtet proces og kræver, at alle niveauer og alle sektorer påtager sig et medansvar. Kommissionen understreger sin hensigt om aktivt at involvere interessenter i gennemførelsen af handlingsplanen⁽¹⁶⁾. Enkelthederne i dette bliver afgørende.

⁽⁷⁾ EUT C 226 af 16.7.2014, s. 1.

⁽⁸⁾ COM(2011) 571 final.

⁽⁹⁾ Afgørelse nr. 1386/2013/EU.

⁽¹⁰⁾ Ellen MacArthur Foundation, McKinsey, *Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe*, s. 32, s. 39 http://www.mckinsey.com/client_service/sustainability/latest_thinking/growth_within_-_a_circular_economy_vision_for_a_competitive_europe.

⁽¹¹⁾ For systemiske ændringer, se Det Europæiske Miljøagentur, »The European environment — State and Outlook 2015«, sammenfattende rapport, 2015, s. 141, <http://www.eea.europa.eu/soer>.

⁽¹²⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽¹³⁾ Der henvises for eksempel til: Ellen MacArthur Foundation, McKinsey, *Growth within*, *op. cit.*, s. 34, tabel 1, udvalgt litteratur om de makroøkonomiske virkninger af den cirkulære økonomi, herunder *Circular Economy & Benefits for Society*, rapport fra Club of Rome, oktober 2015 (EN), <http://www.clubofrome.org/?p=8851>.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/index_en.htm.

⁽¹⁵⁾ EUT C 230 af 14.7.2015, s. 99, navnlig punkt 1.3.

⁽¹⁶⁾ COM(2015) 614/2, s. 20.

3.10. EØSU gentager det tilbud, det fremsatte i udtalelse NAT/652, om aktivt at fremme netværk af aktører i civilsamfundet, der taler for overgangen til en cirkulær økonomisk model, og også undersøge etableringen og driften af et europæisk forum for den cirkulære økonomi. Der findes allerede en række fora, som anlægger et teknisk og sektorspecifikt perspektiv. EØSU egner sig godt som et synligt forum, der kan fremme centrale aktørers rapportering om og involvering i den cirkulære økonomi. Dette kan tilrettelægges i samarbejde med Kommissionen med det mål at etablere en platform på tværs af flere sektorer med deltagelse af mange forskellige aktører. EØSU har allerede et migrationsforum, som kan være en model til efterfølgelse.

3.11. Arbejdstagernes rolle i overgangen og efter overgangen til en cirkulær økonomisk model og skabelsen af kvalitetsjobs er afgørende. EØSU har erklæret ⁽¹⁷⁾, »at den tilbagetrukne pakke til trods for det grønne beskæftigelsesinitiativ ⁽¹⁸⁾ ikke i tilstrækkelig grad beskrev de særlige socioøkonomiske fordele og udfordringer ved den cirkulære økonomi«. Dette gælder også for 2015-pakken. Industrier og virksomheder, der bliver påvirket i en negativ retning af overgangen, skal modtage en vis støtte for at sikre en retfærdig overgang. Arbejdstagere skal beskyttes og kunne mærke fordelene af de mange muligheder ⁽¹⁹⁾, som den nye cirkulære økonomi åbner op for.

3.12. Uddannelse skal udbredes til alle niveauer fra grundskolen til virksomheder, SMV'er, investorer og finansieringsydere. Der skal skabes sammenhæng mellem erhvervsuddannelse og almen uddannelse i et program, som tager hånd om de identificerede socioøkonomiske udfordringer. Uddannelse vil være en af drivkræfterne bag en storstilet adfærsændring og kan bidrage til at frembringe en ny generation af ansvarlige forbrugere med et korrekt prissat, praktisk og etisk udbud af høj kvalitet.

3.13. Overgangen til den cirkulære økonomi skal levere resultater for erhvervslivet. I NAT/652 ⁽²⁰⁾ identificeres foranstaltninger til støtte for SMV'er. Adgang til finansiering vil være afgørende for SMV'ere og iværksættere, der ønsker at udnytte de nye muligheder, der bliver skabt i den cirkulære økonomi. Mulige finansieringskilder er samhörighedsfonden, de europæiske struktur- og investeringsfonde, Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer og tematiske fonde såsom LIFE og COSME, hvorunder der bør stilles særlige finansieringsmuligheder til rådighed.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Produktion

4.1.1. Den forventede revision af direktivet om miljøvenligt design ⁽²¹⁾ skal tage højde for hele produktets livscyklus, herunder dets holdbarhed, indbygget forældelse (eller »forventet levetid«), muligheder for reparation, reservedeles tilgængelighed/prisoverkommelighed, producenters ubetingede offentliggørelse af information.

4.1.2. Direktivet om miljøvenligt design finder på nuværende tidspunkt kun anvendelse på energirelaterede produkter. I tidligere meddelelser ⁽²²⁾ er det blevet påpeget, at mobilitet, boliger og fødevarer tegner sig for 70-80 % af den negative påvirkning af miljøet. Dette understreger behovet for, at princippet om miljøvenligt design finder anvendelse i alle sektorer. Det er et afgørende tværsektorielt element. Navnlig i forbindelse med udviklingen af regionale SMV'ere inden for nye områder med gode muligheder for reparation, genanvendelse, forberedelse med henblik på genbrug og genbrug skal kildematerialet være udviklet til mange forskellige anvendelsesmuligheder, og der skal være taget højde for demontering og genbehandling.

⁽¹⁷⁾ EUT C 230 af 14.7.2015, s. 99, punkt 4, og EUT C 230 af 14.7.2015, s. 91, punkt 1.5 og 4.8.

⁽¹⁸⁾ COM(2014) 446 final.

⁽¹⁹⁾ Europa-Parlamentets undersøgelse »Leasing Society« fra november 2012, som findes på: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/492460/IPOL-ENVI_ET%282012%29492460_EN.pdf.

⁽²⁰⁾ EUT C 230 af 14.7.2015, s. 99, navnlig punkt 5.

⁽²¹⁾ 2009/125/EF.

⁽²²⁾ COM(2011)571, »Køreplan til et ressourceeffektivt Europa«, kapitel 5.

4.1.3. Ordninger om udvidet producentansvar bør tage højde for alle kredsløb. Det anerkendes, at regulering af materialeeffektivitet er mere komplekst end energieffektivitet, men udfordringen bør imødegås med en innovativ tilgang. Nye incitamenter til udvidet producentansvar skal sikre, at de omsættes til en væsentlig adfærdsændring på producentplan, som medfører en adfærdsændring på forbrugerplan. Producenterne bør forpligtes til at angive forventet levetid på deres produkter.

4.1.4. SMV-venlig sektoriel symbiose baseret på lokale økonomiske og sociale økosystemer, der fremmes af regionale politikker om grøn industri skal støttes og promoveres, når overgangen skal omsættes til praksis. Første fase af den cirkulære økonomi kommer til at foregå i de regionale økonomier med mange SMV'er. Øget brug af industrielle biprodukter som råmaterialer til andre industrier skal bidrage til et mere effektivt ressourceforbrug. Der mangler information om, hvordan Kommissionen vil bruge den ændrede artikel 5 i direktiv 2008/98/EF om affald til at nå dette mål.

4.1.5. Den cirkulære økonomi kan udvikles yderligere på et senere tidspunkt til fremme af Europas bæredygtige genindustrialisering. Der er potentiale for, at der kan opstå en udviklingsfase med en klar industriel dimension, der skal være baseret på standardisering, så det sikres, at modellen er effektiv i stor skala.

4.1.6. Omdrejningspunkterne i en ægte cirkulær økonomi er ejerskab og ansvarlighed. Producenter bør opfordres til at udvikle funktionsbaserede forretningsmodeller, hvor leasing og salg af varer som tjenesteydelser bliver standardpraksis, og hvor alle omkostninger internaliseres. Det er forbindelsen mellem fremstilling af varer og tjenesteydelser til en cirkulær model og oprettelsen af en »performance-økonomi«, hvor forretningsmodeller fuldstændigt inddrager ressourceknapheden.

4.1.7. Potentialet for økonomiske aktiviteter og lokal jobskabelse baseret på genbrug og reparation kan udnyttes bedre gennem bedre samarbejde med producenterne af produkterne. Navnlig er produktinformation og udbuddet af billige reservedele i en minimumsperiode efter markedsføring af produkterne afgørende elementer, som kan hjælpe aktører inden for reparation og genbrug med at udvide forretningen. Frivillige ordninger om øget samarbejde med deltagelse af producenter bør fremmes, og mulighederne for juridiske krav om offentliggørelse af oplysninger om produkter kan udforskes. Endvidere bør aktører inden for genbrug og reparation have lettere adgang til udtjente produkter med henblik på at øge innovationen og jobskabelsen i sektoren.

4.1.8. EØSU glæder sig over, at Kommissionen betragter indbygget forældelse som et problem, der skal tages hånd om. Indbygget forældelse kan bekæmpes effektivt ved at fremme innovative forretningsmodeller med fokus på service/ydeevne. I en tidligere udtalelse om bæredygtigt forbrug og produkters levetid⁽²³⁾ opfordrede udvalget de politiske beslutningstagere til at overveje et totalt forbud mod produkter med indbyggede fejl, som skal afkorte deres levetid. Et Horisont 2020-afprøvningsprogram til afdækning af indbygget forældelse som præsenteret i handlingsplanen er i sig selv ikke tilstrækkeligt til at afhjælpe dette problem helt. EØSU opfordrer Kommissionen til hurtigt at fremlægge mere ambitiøse forslag.

4.2. Forbrug

4.2.1. En adfærdsændring kan opnås ved at tilbyde forbrugerne komfort og konkurrencedygtige priser. Produkter og tjenesteydelser, der er baseret på principperne om cirkularitet, bør differentieres i pris på baggrund af ressourcernes tilgængelighed/knaphed, eller hvordan produktet er designet. I første omgang kan dette opnås gennem udvidede producentansvarsordninger og/eller grønne afgifter. EØSU betoner vigtigheden af at afprøve gennemførligheden af alle nye foranstaltninger.

4.2.2. EØSU ser frem til Kommissionens forslag om at rationalisere grønne mærkninger og forebygge falske grønne anprisninger. Korrekt mærkning med de vigtige oplysninger, som køberne har behov for, vil gøre det lettere for forbrugerne at træffe bedre valg på basis af reelt sammenlignelige aspekter ved de forskellige produkter. Køkkenudstyr kan for eksempel i første omgang have en højere pris, men være et mere økonomisk valg på lang sigt på grund af udstyrets levetid, kvalitet og ydeevne.

⁽²³⁾ EUT C 67 af 6.3.2014, s. 23. Se desuden SIRCOME agency, University of South Brittany and University of South Bohemia, *The Influence of Lifespan Labelling on Consumers* — en undersøgelse bestilt af EØSU, marts 2016.

4.2.3. Det er vigtigt at give alle forbrugere adgang til udstyr med en højere ydeevne til en overkommelig pris. Der skal udvikles støttemekanismer, der giver den fattigere del af befolkningen adgang til varer og tjenesteydelser af bedre kvalitet, der har en højere anskaffelsespris. Der kan være tale om statsstøttede låneordninger eller en finansieringsordning udbudt af producenten med lavere rentesatser, som kun gælder produkter med en forventet mindstelevetid, der er udviklet til at inddrage alle elementer af cirkulariteten. Denne problemstilling kan afhjælpes ved at flytte fokus væk fra ejerskab og over på leasing af produkter.

4.2.4. Den cirkulære valgmulighed skal være overkommelig i pris for forbrugeren. Et produkt af højere kvalitet og med en længere forventet levetid vil typisk have en højere anskaffelsespris. Men i løbet af produktets levetid vil denne prismæssige ulempe normalt blive udjævnet. Bedre mærkning og information kombineret med finansielle instrumenter, der fungerer som incitamenter til længere levetid, renere bestanddele, bedre muligheder for reparation og demontering til genbrug, vil fremme en adfærdsændring.

4.2.5. Det syvende miljøhandlingsprogram (artikel 41, litra d)) lægger op til en mere sammenhængende ramme for bæredygtigt forbrug og bæredygtig produktion og fastlæggelse af mål for at reducere forbrugets overordnede påvirkning. Der henvises til FN's mål 12 for bæredygtig udvikling om bæredygtige forbrugs- og produktionsmønstre, men det behov for mål, der påpeges i det syvende miljøhandlingsprogram, afspejles ikke i handlingsprogrammet eller bilaget.

4.2.6. Det potentiale, der ligger i digitaliseringen af økonomien med hensyn til at nedbringe forbrugets og produktionens indvirkning på miljøet og sikre, at produkter har flere anvendelser og kan repareres, skal kædes sammen med overgangen til cirkularitet.

4.2.7. Ansvarlige forbrugervalg kræver meningsfuld forbrugerinformation. Udvikling af en metode til at vurdere et produkts miljømæssige fodaftryk bifaldes derfor. Afprøvning blev dog allerede nævnt i køreplanen for ressourceeffektivitet fra 2011⁽²⁴⁾.

4.2.8. EØSU opfordrer til selvstændige, kvantitative mål for genbrug, der er adskilt fra målene for genanvendelse. Det er nødvendigt at tilvejebringe de betingelser, som er nødvendige for, at disse mål kan indfries.

4.2.9. Økonomiske instrumenter bør med fordel kunne benyttes til at give en saltvandsindsprøjtning til genbrugs- og reparationsordninger. Der bør ses nærmere på anvendelse af lavere momssatser på produkter, der forberedes med henblik på genbrug eller repareres og derefter sælges. Dette ville ændre de reparerede produkters konkurrenceevne og dermed fremme innovation og iværksætteri på området.

4.2.10. Med hensyn til fælles forbrug bør budskaberne fra tidligere EØSU-udtalelser tages i betragtning⁽²⁵⁾. Lovende tendenser på grundlag af den nyeste forskning, navnlig inden for adfærdsvidenskaber og den såkaldte »nudging«-teori, bør indarbejdes for at hjælpe forbrugerne til at træffe mere ansvarlige valg. Udvalget vil i nær fremtid afgive en udtalelse om dette emne.

4.2.11. Grønne offentlige indkøb er en vigtig drivkraft med hensyn til at fremme bæredygtigt forbrug. Der er behov for en opgørelse af, hvor stor en andel grønne offentlige indkøb på nuværende tidspunkt udgør af det samlede offentlige forbrug. Som det er nu, er standardvalget ved offentlige udbud den laveste pris. I stedet bør det være den grønne løsning, der vælges, således at ethvert andet valg kræver, at der foreligger særlige omstændigheder og en passende forklaring.

⁽²⁴⁾ Kapitel 3.1.

⁽²⁵⁾ EUT C 177 af 11.6.2014, s. 1.

4.3. Affaldshåndtering

4.3.1. Korrekt gennemførelse af den eksisterende EU-lovgivning om affald i hele EU er afgørende. EØSU gentager sin støtte til affaldshierarkiet og opfordrer alle offentlige og private interessenter til at realisere det fuldt ud.

4.3.2. Den lovgivende del af pakken om den cirkulære økonomi, der ændrer flere direktiver om affald, er klart vagere end forslaget fra 2014. EØSU påpeger, at Kommissionens forslag heller ikke stemmer overens med de ambitiøse mål om affaldsforebyggelse af affald og genanvendelse, som Europa-Parlamentet opfordrede til i juli 2015 ⁽²⁶⁾.

4.3.3. Forslaget om at forpligte medlemsstaterne til at indføre økonomiske instrumenter til at fremme affaldshierarkiet ⁽²⁷⁾ og træffe foranstaltninger om affaldsforebyggelse ⁽²⁸⁾ er værdsatte. Det er imidlertid uklart, om medlemsstaterne skal revidere eksisterende programmer om forebyggelse af affald i forbindelse med de nye bestemmelser ⁽²⁹⁾.

4.3.4. EØSU mener, at det bør være obligatorisk for medlemsstaterne at indføre ordninger om udvidet producentansvar. Det glæder sig over indførelsen af minimumskrav for udvidede producentansvarsordninger i betragtning af de store forskelle på ordningernes effektivitet i medlemsstaterne. Disse bestemmelser kan dog forbedres, så minimumskravene harmoniseres yderligere, navnlig ved at afklare aktørernes roller og ansvarsområder i hele værdikæden og deres økonomiske ansvar. Desuden bør lovgiverne overveje at medtage specifikke krav om udvidet producentansvar i direktivet om emballage og emballageaffald ⁽³⁰⁾ for at gøre dem mere effektive.

4.3.5. EØSU bemærker, at Parlamentet har efterlyst mål for forebyggelse af kommunalt affald, erhvervsaffald og industriaffald, men lovforslaget indeholder intet om disse mål.

4.3.6. Målene for genanvendelse af kommunalt affald og affald fra emballage for 2030 er blevet reduceret sammenlignet med det tidligere forslag, selvom det i det ledsagende arbejdsdokument ⁽³¹⁾ konkluderes, at højere mål for genanvendelse medfører større fordele for økonomien, samfundet og miljøet ⁽³²⁾. Det anerkendes, at Kommissionen har fastlagt en detaljeret gennemførelsesstrategi, der ser på de specifikke omstændigheder i de enkelte medlemsstater og kombinerer foranstaltningerne med finansielle instrumenter under EU's samhørighedspolitik samt andre instrumenter ⁽³³⁾.

4.3.7. I Irland er udviklingen gået hurtigt fra næsten 100 % deponering af affald for 10 år siden til opfyldelse af alle de fastsatte mål for genanvendelse. Der foreligger en affaldsforebyggelsesplan og 3 regionale affaldsplaner. Irland var førende i verden, da det indførte en afgift på plasticposer; en afgift som mange lande rundt om i verden siden hen har indført. Der er dog stadig nogle vanskeligheder, der skal overvindes, såsom den private sektors næsten fuldstændige kontrol med affaldshåndtering og for mange tilfælde, hvor deponering erstattes af forbrænding. Som model for, hvad der kan opnås hurtigt, er Irland stadig et godt eksempel. Dette understreger, at der ikke er behov for en sådan bred undtagelse for at opnå målene i yderligere fem år i nogle medlemsstater.

⁽²⁶⁾ A8-0215/2015.

⁽²⁷⁾ Artikel 4, stk. 3, i direktiv 2008/98/EF.

⁽²⁸⁾ Artikel 9 i direktiv 2008/98/EF.

⁽²⁹⁾ Artikel 29 i direktiv 2008/98/EF.

⁽³⁰⁾ Direktiv (EU) 2015/720.

⁽³¹⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽³²⁾ SWD(2015) 259 final, s. 13, 15 og 17.

⁽³³⁾ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SWD(2015) 260 final.

4.3.8. Særskilt indsamling af affaldsstrømme ser ud til at være uundværlig for at sikre, at kredsløb med sekundære råstoffer af høj kvalitet lykkes. Artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/98/EF om affald kræver ordninger for særskilt indsamling af som minimum papir, metal, plastic og glas senest i 2015. Det tidligere forslag indeholdt i artikel 25 en skærpelse heraf med krav om særskilt indsamling af bioaffald senest i 2025. I stedet for disse strenge krav om særskilt indsamling indeholder det nye forslag en »blød« — og i praksis mindre effektiv — bestemmelse om særskilt indsamling, »hvor det er teknisk, miljømæssigt og økonomisk muligt og relevant«. EØSU opfordrer til, at denne bestemmelse skærpes. I betragtning af, at den nye bestemmelse om særskilt indsamling af bioaffald træder i kraft uden en passende overgangsperiode, kan en sådan udtrykkelig »undvigelsesklause« betyde, at målene i praksis slet ikke nås i medlemsstaterne.

4.3.9. Det er vigtigt at påpege, at høje genanvendelsesprocenter alene ikke er ressourcebevarende, når der er tale om hurtigt omsættelige produkter, såsom drikkebeholdere af aluminium, hvis livscyklus fra produktion til bortskaffelse er på mellem 3 uger og 6 måneder ⁽³⁴⁾.

4.3.10. EØSU glæder sig over Kommissionens bestræbelser på at harmonisere definitioner og beregningsmetoder for at sikre indsamling af pålidelige og sammenlignelige data. Det er afgørende at sikre, at de foreslåede definitioner, navnlig definitionerne af »forberedelse med henblik på genbrug« og »endelig genanvendelsesproces« ⁽³⁵⁾, ikke skaber barrierer og/eller hindringer for de økonomiske interessenter, der er beskæftiget med genbrug og genanvendelse. Disse definitioner bør i stedet nøje afspejle disse interessenters behov og være en hjælp for dem ved udviklingen af deres aktiviteter.

4.4. Fra affald til ressourcer

4.4.1. Med usikkerheden om kvaliteten af sekundære råstoffer og den juridisk usikkerhed forbundet med det indbyrdes forhold mellem lovgivningen om affald, produkter og kemikalier giver Kommissionen sig i kast med de store hindringer for, at markedet for sekundære råstoffer kan fungere. Kommissionen analyserer ikke, hvorfor instrumentet i det nuværende direktiv 2008/98/EF om affald, nemlig definition af »kriterierne for affaldsfasens ophør«, ikke har været effektivt.

4.4.2. Der skal skelnes mellem ansvaret for produkters ydeevne og de hermed forbundne garantier på den ene side og ansvaret for produkternes bestanddele på den anden side. Førstnævnte vil være en drivkraft bag ændringer af forbrugeradfærden. Sidstnævnte er afgørende for bevarelse af ressourcerne og fjernelse af affald fra systemet. Et udvidet ansvar for produkters bestanddele betyder, at ressourcer i form af affald fortsat vil have en ejer, som ikke blot har ansvaret for genbrug af ressourcerne, men også får en konkurrencemæssig fordel.

4.4.3. Der er behov for kraftigere foranstaltninger for at øge efterspørgslen efter sekundære råstoffer. Kommissionen havde i køreplanen for ressourceeffektivitet forpligtet sig til mere ambitiøse foranstaltninger, såsom vurdering af indførelsen af nedre »grænser for genbrugsmateriale« for centrale produkter.

4.4.4. Bedre brug af sekundære råstoffer i fremstillingen af nye varer kan også være et område for offentlig-private partnerskaber på EU-plan, såsom det europæiske innovationspartnerskab om råstoffer. Nogle europæiske sektorer ser ud til at være klar til at forpligte sig til den cirkulære økonomi. Den europæiske papirindustri meddelte for eksempel for nylig, at den vil forpligte sig til at øge den nuværende genanvendelsesprocent for papir, der ligger på næsten 72 % ⁽³⁶⁾.

4.5. Prioriterede områder

EØSU bemærker den tilsyneladende vilkårlige identifikation af fem prioriterede områder, hvor det er meget bemærkelsesværdigt, at »vand« ikke er nævnt som et prioriteret område.

⁽³⁴⁾ Rapport fra Det Europæiske Miljøagentur om den cirkulære økonomi, side 25.

⁽³⁵⁾ Artikel 1 i direktiv 2008/98/EF.

⁽³⁶⁾ <http://www.cepi.org/pressrelease/CircularEconomyDec2015>.

Plast

4.5.1. EØSU bifalder offentliggørelsen af en strategi for plast fra og med 2017 og ser frem til at kunne bidrage med et detaljeret input hertil.

4.5.2. Det vil være særdeles vigtigt at behandle spørgsmålet om havforurening, der skyldes plast, i denne strategi, og der vil være behov for specifikke mål på dette område. Den specifikke indsats for at reducere havaffald, som er i tråd med målet for bæredygtig udvikling og omhandlet i bilaget, vil blive kraftigt styrket med fastlæggelse af kvantificerbare mål i plaststrategien.

4.5.3. Lejligheden bør tillige benyttes til at behandle spørgsmålet om ejerskab og udvidet producentansvar specifikt i forhold til plast. Dette er vigtigt, da vi er i en geologisk tidsalder, den menneskeskabte, der sandsynligvis officielt vil blive kendt for den mængde plast i de geologiske lag, der dannes i øjeblikket.

Fødevarespild

4.5.4. EØSU kan hverken acceptere, at det er for vanskeligt at kvantificere fødevarespild, eller at det er for tidligt at fastsætte mål på dette område. Der er allerede gjort en indsats for at fastsætte kriterierne for vurdering af fødevarespildets omfang ⁽³⁷⁾.

4.5.5. En henvisningen til målet for bæredygtig udvikling er ikke i sig selv nok til at få nedbragt fødevarespildet. Der skal fastlægges milepæle med tidsfrister for opnåelse af resultater, så fremskridtene kan måles med midtvejsrevisioner frem mod 2030.

Kritiske råstoffer

4.5.6. Det ofte anførte eksempel med mobiltelefoner understreger problemstillingen vedrørende genvinding af kritiske råstoffer. Et så udbredt produkt vil være en interessant målestok for, hvor vellykkede mange aspekter ved pakken om den cirkulære økonomi bliver — lige fra miljøvenligt design til forældelse og genvinding af kritiske råstoffer.

Bygge- og nedrivningsaffald

4.5.7. Muligheden for opfyldning skal fjernes.

4.5.8. Eksisterende bygninger skal forvaltes som de ressourcer, de er, med strategier for optimering af genbrug og genanvendelse af de mange ressourcer i bygningerne.

Andre områder

4.5.9. Vand som ressource bør være et vigtigt aspekt af den cirkulære økonomi ⁽³⁸⁾. Brug af lukkede kredsløb, nedbringelse af affaldsmængder og fjernelse af forurenende stoffer er grundlæggende aspekter af forvaltningen af vandressourcerne i en cirkulær model. Der er behov for nærmere oplysninger om, hvordan dette vil blive sikret.

4.6. **Overvågning af udviklingen i retning mod en cirkulær økonomi**

4.6.1. I den forrige pakke om den cirkulære økonomi ⁽³⁹⁾ meddelte Kommissionen, at den ville evaluere henstillingen fra platformen om ressourceeffektivitet om at indføre et overordnet mål for ressourceeffektivitet i forbindelse med revisionen af Europa 2020-strategien. Det ville være en metode til at integrere dette aspekt i centrale politiske områder. Resultatet af disse evalueringer bør offentliggøres, og der bør udvikles en anvendelig målemetode for at følge udviklingen i den cirkulære økonomi.

⁽³⁷⁾ Se f.eks. EU FUSIONS-projektet under syvende rammeprogram: <http://www.eu-fusions.org/index.php>.

⁽³⁸⁾ Kommissionen: »The Junction of Health, Environment and the Bioeconomy: Foresight and Implications for European Research & Innovation Policies«, 2015, s. 43.

⁽³⁹⁾ COM(2014) 398 final, s. 14.

4.6.2. Det europæiske semester er en eksisterende mekanisme, der både kan benytte den landespecifikke analyse af investeringsudfordringer og de landespecifikke henstillinger til at inddrage data fra den årlige vækstundersøgelse og andre databaser for at fremme gennemførelsen af initiativerne vedrørende den cirkulære økonomi og overgangen fra den nuværende ikkebæredygtige lineære model. Det europæiske semester og dens værktøjskasse bør benyttes som politiske instrumenter til at fremme gennemførelsen og udbredelsen af den cirkulære økonomi. Processen med igen at omlægge det europæiske semester til et grønt instrument er afgørende for at nå de fastsatte mål. EØSU opfordrer til en vurdering af udfasningen af miljømæssigt skadelige tilskud og til at inkludere en henstilling om, at skatter og afgifter, f.eks. miljøafgifter, bør bruges som redskaber til at fremme den cirkulære økonomi.

4.6.3. Den cirkulære økonomis tværsektorielle karakter kræver, at der oprettes et tværsektorielt overvågningsorgan. Det skal have til opgave at undersøge den horisontale integration, der er behov for, samt den vertikale integration, der er nødvendig for at gennemføre handlingsplanen.

4.6.4. Hver medlemsstat bør udpege et bestemt kontaktpunkt til rapportering om gennemførelsen af overgangen, hvis den skal finde sted i det omfang, som Kommissionen vurderer som nødvendig.

Bruxelles, den 27. april 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
