



Bryssel den 4.3.2019
COM(2019) 190 final

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

om genomförandet av handlingsplanen för den cirkulära ekonomin

{SWD(2019) 90 final}

1 INLEDNING

I december 2015 antog kommissionen en handlingsplan för den cirkulära ekonomin¹ i syfte att öka sysselsättning, tillväxt och investeringar och utveckla en koldioxidneutral, resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi. De 54 åtgärderna i handlingsplanen har nu genomförts eller håller på att genomföras, även om arbetet med vissa av dem kommer att fortsätta efter 2019.

EU:s övervakningsram för den cirkulära ekonomin² visar att övergången har bidragit till att skapa nya arbetstillfällen i EU. Under 2016 sysselsatte sektorer som är relevanta för den cirkulära ekonomin mer än fyra miljoner arbetstagare³, vilket är en ökning med 6 % jämfört med 2012. Ännu fler arbetstillfällen kommer att skapas under de kommande åren för att möta den väntade efterfrågan från fullt fungerande marknader för returråvaror⁴.

Den cirkulära användningen har också skapat nya affärsmöjligheter, skapat nya affärsmodeller och utvecklat nya marknader såväl inom som utanför EU. Under 2016 genererade cirkulära verksamheter som reparation, återanvändning och återvinning nästan 147 miljarder euro i mervärde och stod för investeringar till ett värde av ungefär 17,5 miljarder euro⁵.

Återvinningen av kommunalt avfall ökade under perioden 2008–2016 och återvunna materials bidrag till den totala efterfrågan på material ökar ständigt. Återvunna material bidrar dock till mindre än 12 % av EU:s efterfrågan på material⁶. Detta bekräftas i en färsk rapport från en berörd part som tyder på att fullständig cirkularitet endast tillämpas i 9 %⁷ av världsekonomin, vilket innebär att det finns mycket utrymme för förbättringar.

I EU:s **övervakningsram för den cirkulära ekonomin**, som kommissionen lade fram 2018, anges 10 viktiga indikatorer som omfattar varje fas i produkters livscykel samt konkurrensaspekter. Alla indikatorer uppdateras regelbundet och finns tillgängliga på en särskild webbplats⁸.

Några medlemsstater har tagit fram ytterligare nationella indikatorer för den cirkulära ekonomin för att komplettera den övergripande bild som EU:s ram ger. Europaparlamentet⁹, rådet¹⁰ och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén¹¹ har också betonat vikten av andra indikatorer för att fånga upp de aspekter som saknas i den cirkulära ekonomin, t.ex. för att utvärdera materialflöden i industriell symbios och redovisa naturkapital.

I handlingsplanen främjades för första gången en systembaserad strategi för hela värdekedjor. På så sätt har kommissionen infört cirkulära principer i produktion och konsumtion av plast, vattenförvaltning, livsmedelssystem och hantering av specifika avfallsströmmar. Detta var möjligt tack vare det kraftfulla stödet och engagemanget från medlemsstaterna,

¹ COM(2015) 614.

² COM(2018) 29 final.

³ https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=cei_cie010&language=en

⁴ Europeiska kommissionen, *Impacts of circular economy policies on the labour market*, april 2018.

⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=cei_cie010&language=en

⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=cei_srm030&plugin=1

⁷ Circle Economy, *The Circularity Gap Report*, januari 2018.

⁸ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy>

⁹ Muntlig fråga O-000087/2018

¹⁰ 10447/18 Rådets slutsatser om *Genomförandet av EU:s handlingsplan för den cirkulära ekonomin*.

¹¹ NAT/722-EESC-2018-00464

Europaparlamentet, näringslivet och invånarna. Det har också bidragit till framstegen med att uppfylla målen för hållbar utveckling inom ramen för Agenda 2030¹².

I denna rapport presenteras de viktigaste resultaten av genomförandet av handlingsplanen. Dessutom beskrivs de framtida utmaningarna när det gäller att utforma vår ekonomi och fortsätta att skapa konkurrensfördelar som banar väg för en klimatneutral ekonomi där påfrestningarna på natur- och dricksvattenresurser och ekosystem blir så små som möjligt. Rapporten lämnas som svar på rådets begäran¹³ om att kommissionen årligen ska lämna en skriftlig uppdatering om läget för genomförandet av handlingsplanen. Denna begäran upprepades också av Europaparlamentet¹⁴. En fullständig lägesrapport om genomförandet av handlingsplanen finns i ett åtföljande arbetsdokument från kommissionens avdelningar¹⁵.

2 ATT BYGGA EN CIRKULÄR EKONOMI

2.1 Cirkulära design- och produktionsprocesser

Designen sker i början av produkternas livscykel och är avgörande för att skapa cirkularitet. Genom att genomföra arbetsplanen för ekodesign 2016–2019¹⁶ har kommissionen lyft fram **cirkulär design av produkter** ytterligare, tillsammans med energieffektivitetsmål.

- Numera omfattar bestämmelserna för ekodesign- och energimärkning av flera produkter krav på materialeffektivitet, t.ex. tillgång till reservdelar, hur lätt det är att reparera produkten samt förenklad hantering i slutet av livscykeln.
- Kommissionen har gett de europeiska standardiseringsorganisationerna¹⁷ i uppdrag att utveckla övergripande kriterier för att mäta hållbarhet, möjlighet till reparation, möjlighet till återvinning och förekomst av råvaror av avgörande betydelse. Dessa kriterier bör tillämpas i befintliga och nya standarder.

Produkter och tjänster som utformas på ett cirkulärt sätt kan minimera resursanvändningen och främja möjligheten att återanvända, samla in och återvinna material längre fram. Resurseffektivitet behandlas redan i flera av EU:s politikområden: utöver direktivet om ekodesign och förordningen om energimärkning finns även frivilliga verktyg, t.ex. EU:s kriterier för miljömärkning och grön offentlig upphandling. I arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar om produktrelaterad politik¹⁸, som offentliggjordes tillsammans med denna rapport, granskas alternativ för att förbättra tillämpningen av de olika produktpolitiska verktygen på EU-nivå och deras bidrag till den cirkulära ekonomin. Bland annat skulle politiken för ekodesign, som har varit framgångsrik för energirelaterade produkter, kunna utvidgas till icke energirelaterade produktgrupper. Reparationssektorn i EU skulle också kunna få mer stöd. Dessutom undersöks eventuella möjligheter inom andra sektorer, såsom förpackning, textil och möbler. De viktigaste kraven på förpackningar

¹²Däribland mål 2 (främja vattenåtervinning och organiska gödningsmedel, underlätta donationer av livsmedel), 3 (ta itu med mikroplast), 8 och 9 (stärka innovation, sysselsättning och mervärde), 12 (ge stöd till förebyggande av avfall och ansvarsfull hantering av avfall och kemikalier, ta itu med livsmedelssvinn och stödja grön offentlig upphandling), 13 (materialeffektivitet för att minska koldioxidutsläpp) 14 (kraftfulla åtgärder för att bekämpa nedskräpning av haven).

¹³ 10518/16 *Att sluta kretsloppet - en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin* 15159/17 *Miljöinnovation – möjliggörande av övergången till en cirkulär ekonomi*, 10447/18 – *Genomförandet av EU:s handlingsplan för den cirkulära ekonomin*.

¹⁴ <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/103519/06%2007%20-%20Coordinators%20Results.pdf>

¹⁵ SWD(2019) 90

¹⁶ COM(2016) 773 final

¹⁷ Tolv allmänna standarder väntas bli klara fram till mars 2020.

¹⁸ SWD(2019) 91

granskas nu, i syfte att förbättra designen för återanvändning och återvinning av hög kvalitet av förpackningar.

Cirkularitet handlar också om att anpassa industriprocesser. Kommissionen har infört cirkularitetsaspekter (energiförbrukning och materialanvändning, förebyggande av avfall, återvinning och minskning av farliga kemikalier) i särskilda referensdokument för bästa tillgängliga teknik (BREF)¹⁹ inom ramen för direktivet om industriutsläpp²⁰, så att de blir referensstandarder för medlemsstaterna när de beviljar tillstånd till industrialläggningar. Kontrollen av ändamålsenligheten hos EU:s miljölednings- och miljörevisionsordning (Emas) bekräftar dessutom dess potential för att förbättra organisationers miljöprestanda.

Små och medelstora företag står i centrum för omställningen. De kan få rådgivning av nätverket Enterprise Europe²¹ och European Resource-Efficiency Knowledge Centre²² för att förbättra sin resurseffektivitet och sina produktionsprocesser. Dessutom har kommissionen inrättat ett särskilt EU-omfattande nätverk för innovativ och avancerad tillverkningsteknik och håller på att utveckla en kunskapsdatabas om substitution av farliga ämnen. Små och medelstora företag har också nytta av pilotprogrammet Environmental Technology Verification, som är ett program där teknikutvecklare kan bevisa påståenden om prestanda hos innovativ teknik och skapa trovärdighet på nya marknader.

2.2 Stärka konsumenterna

För omställningen till en mer cirkulär ekonomi krävs att konsumenterna aktivt vill ändra sina konsumtionsmönster. Det åtföljande dokumentet om produktrelaterade policyer innehåller därför en mer ingående beskrivning av ett strategiskt tillvägagångssätt för att göra EU:s ekomärkning effektivare när det gäller att ge konsumenterna korrekt miljöinformation i enlighet med rekommendationerna i kontrollen av ändamålsenligheten²³. Där presenteras också en mer detaljerad utvärdering av pilotfasen för miljöavtryck.

De metoder för produkters miljöavtryck (*Product Environmental Footprint*, PEF) och organisationers miljöavtryck (*Organisation Environmental Footprint*, OEF) som kommissionen har tagit fram kan hjälpa företag att **göra miljöpåståenden som är tillförlitliga, reproducerbara och jämförbara**. Metoderna gör det möjligt att identifiera miljöproblem och hjälpa företag att göra sina försörjningskedjor mer miljövänliga och att bli mer hållbara och cirkulära. Konsumenterna kommer också att kunna göra välinformerade val som bygger på tillförlitlig information.

Ungefär 300 företag från 27 olika sektorer²⁴ och mer än 2 000 berörda parter har arbetat i fem år med att pröva dessa metoder, som de betraktar som bästa praxis för livscykelanalys.

Information om produkters hållbarhet och reparationsmöjligheter²⁵ kan också styra inköpsbeslut mot mer hållbara val. Baserat på de positiva erfarenheterna av förordningen om energimärkning håller kommissionen på att utveckla ett betygssystem för möjligheten att reparera produkter. För att skydda konsumenterna mot produkter med säkerhetsbrister ska

¹⁹ Rening och hantering av avloppsvatten och avgaser inom den kemiska sektorn (6/2016), intensiv uppfödning av fjäderfä eller gris (7/2017), stora förbränningsanläggningar (7/2017), produktion av organiska högvolumkemikalier (12/2017) och avfallsbehandling (8/2018).

²⁰ Direktiv 2010/75/EU

²¹ <https://een.ec.europa.eu/>

²² www.resource-efficient.eu

²³ COM(2017) 355 final.

²⁴ Som motsvarar ungefär två tredjedelar av den europeiska marknaden ur konsumtionssynvinkel.

²⁵ Europeiska kommissionen, *Behavioural Study on Consumers' Engagement in the Circular Economy*, oktober 2018

perioden med omvänd bevisbörda dessutom förlängas enligt förslaget²⁶ om vissa aspekter på avtal om försäljning av varor, som nu går igenom de sista stegen i lagstiftningsprocessen och som kommer att hjälpa konsumenterna att ta tillvara sina lagstadgade garantirättigheter²⁷.

Kommissionen har också föreslagit ett stärkt konsumentskydd mot falska miljöpåståenden och metoder för planerat åldrande av produkter²⁸ genom bättre möjligheter att väcka enskild eller kollektiv talan mot otillbörliga affärsmetoder²⁹. Detta kompletterar informationen i den reviderade vägledningen om tillämpning och genomförande av direktivet om otillbörliga affärsmetoder³⁰.

För att ta vara på de offentliga myndigheternas potential för att stärka marknaderna för cirkulära produkter och tjänster har kommissionen infört nya och reviderade EU-kriterier för miljöanpassad offentlig upphandling som omfattar aspekter som rör den cirkulära ekonomin och främjat användning av dem genom vägledningsdokument³¹ och utbildningstillfällen. Kommissionen föregår med gott exempel i sina egen upphandlingar. Kommissionens avdelningar i Bryssel använda miljöanpassade offentliga upphandlingskriterier i 93 % av alla sina kontrakt med ett värde på mer än 60 000 euro.³²

2.3 Omvandla avfall till resurser

Sunda och effektiva system för avfallshantering är en avgörande del i en cirkulär ekonomi. För att modernisera EU:s avfallshanteringssystem och befästa EU:s modell som en av de effektivaste i världen, trädde en **reviderad rättslig ram för avfall**³³ i kraft i juli 2018. Ramen innefattar

- nya högt ställda, men realistiska återvinningsmål³⁴,
- förenkling och harmonisering av definitioner och beräkningsmetoder samt en förtydligad rättslig status för återvunna material och biprodukter,
- stärkta regler och nya skyldigheter avseende separat insamling (biologiskt avfall, textil och farligt avfall som produceras av hushåll, byggnads- och rivningsavfall),
- minimikrav på utökat producentansvar,
- kraftfullare åtgärder för att förebygga och hantera avfall, däribland i fråga om nedskräpning av havsmiljön, livsmedelsavfall och produkter som innehåller råvaror av avgörande betydelse.

²⁶ COM (2017)637 – 2015/0288 (COD) *Politisk överenskommelse av den 29 januari 2019*, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-19-742_sv.htm

²⁷ Det ursprungliga förslaget lades fram i december 2015 och ändrades 2017 för att utöka räckvidden till att omfatta fysisk handel.

²⁸ Mer kunskaper om metoderna för planerat åldrande och hur de ska hanteras kommer att samlas in genom ett fyraårigt oberoende testprogram som kommer att drivas inom ramen för Horisont 2020 och ska pågå fram till 2023.

²⁹ Översyn av förordningen om konsumentskyddssamarbete och lagförslagen inom ramen för ”En ny giv för konsumenter”.

³⁰ Direktiv 2005/29/EG.

³¹ http://ec.europa.eu/environment/gpp/pubs_en.htm

³² http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/other/2018%2012%2007_ES%202018_Consolidated%20Volume.pdf

³³ EUT L 150, 14.6.2018, s 93, 100, 109 och 141: direktiv 2008/98/EG om avfall, direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall, direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall, direktiv 2000/53/EG om uttjänta fordon, direktiv 2006/66/EG om batterier och ackumulatörer och förbrukade batterier och ackumulatörer, direktiv 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning.

³⁴ Enligt den ändrade avfallslagstiftningen ska 70 % av allt förpackningsavfall återvinnas senast 2030 och fram till 2035 ska 65 % av det kommunala avfallet återvinnas och andelen kommunalt avfall som läggs på deponi ska minskas till 10 %. Denna tidsfrist har förlängts med fem år för Grekland, Kroatien, Cypern, Lettland, Litauen, Ungern, Malta, Rumänien, Slovakien och Bulgarien.

Kommissionen stöder och samarbetar med medlemsstaterna i genomförandet av avfallslagstiftningen³⁵ för att öka synligheten för och förståelsen av den cirkulära ekonomins möjligheter i de medlemsstater som har störst problem med att uppnå sina återvinningsmål. Genom riktade landsbesök under ledning av kommissionsledamöter kommer experter från olika medlemsstater att dela med sig av sina erfarenheter och ge råd om hur man bäst kan uppnå målen för avfallspolitiken.

Kommissionen har förtydligat relationerna mellan och relevansen hos olika avfallsenergiprocesser³⁶ för att undvika att värdefulla resurser går förlorade i onödan genom att de läggs i deponi eller går till förbränning. Medlemsstaterna har också uppmuntrats att identifiera energi- och materialeffektiv återvinningsteknik för att använda de ekonomiska instrumenten bättre och förbättra planeringen för att undvika en alltför stor förbränningskapacitet.

En miljömässigt sund hantering av avfall såväl inom som utanför EU är avgörande för att skapa en mer cirkulär ekonomi. Aktörer på avfallsområdet och tulltjänstemän har haft nytta av den ökade tydligheten i EU:s tullkodex³⁷, som har gjort det lättare att identifiera avfallsströmmar. Ett förbättrat utbyte av elektroniska data har också bidragit till att förbättra genomförandet av förordningen om transport av avfall³⁸. Slutligen bidrar föreslagna skyldigheter om separat insamling av avfall från fartyg som besöker hamnar i EU till en bättre avfallshantering.³⁹

2.4 Sluta kretsloppet för återvunna material

Genom den nya **förordningen om gödselprodukter**⁴⁰, som nu går igenom de sista stegen i lagstiftningsprocessen, införs harmoniserade regler för organiska gödselprodukter som framställs av returråvaror som exempelvis biprodukter från jordbruket och återvunnet biologiskt avfall. Den nya förordningen

- kommer att innebära kraftigt minskade hinder för inträde på marknaden för mer hållbara och cirkulära produkter,
- omfattar nya gränsvärden för farliga ämnen för alla gödselmedel, inbegripet jungfruliga råvaror, vilket minskar risken för kretslopp av material som innehåller farliga nivåer av vissa giftiga grundämnen,
- omfattar kriterier för när avfall upphör att vara avfall, vilket gör att gränssnittet mellan lagstiftningen om kemikalier, produkter och avfall fungerar smidigt och ger investerarna ökad rättslig säkerhet.

Att öka användningen av returråvaror är ett av målen för handlingsplanen för den cirkulära ekonomin. Detta kräver en förståelse av marknadsaktörernas viktigaste problem och bör utgå från en stark och effektiv inre marknad⁴¹. I det informationssystem för råvaror⁴² som lanserades 2017 kartläggs kunskapsbehov för strategiska industrisektorer, med inriktning på

³⁵ Rapport om tidig varning COM (2018)656 final.

³⁶ COM(2017) 34 final, *Avfallsenergins roll i den cirkulära ekonomin*.

³⁷ Förordning (EU) nr 952/2013.

³⁸ Förordning (EG) nr 1013/2006.

³⁹ COM (2018)033 – 2018/012 (COD), *Politisk överenskommelse av den 12 december 2018*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6867_sv.htm

⁴⁰ COM (2016)157 – 2016/0084 (COD), *Politisk överenskommelse av den 12 december 2018*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6161_sv.htm

⁴¹ COM(2018) 772.

⁴² <http://rmis.jrc.ec.europa.eu/>

övervakningen av återvinning av relevanta material och tillgång till uppgifter i viktiga sektorer⁴³.

Genom meddelandet om gränssnittet mellan lagstiftningen om kemikalier, produkter och avfall⁴⁴ inleddes en bred diskussion om hur de fyra största hindren för en säker användning av returråvaror ska hanteras. En preliminär analys av resultatet av samrådet⁴⁵ bekräftar att de berörda parterna generellt är överens om att de problem som identifierats är relevanta. Det finns ett starkt stöd för att förbättra spårbarhet och informationsflöden för ämnen, bättre genomförande och användning av andra åtgärder för att garantera rättvisa villkor mellan aktörer inom och utanför EU, bättre harmonisering och ömsesidigt erkännande av kriterier för när avfall upphör att vara avfall och stöd för att i högre grad införa aspekter av den cirkulära ekonomin i instrument som t.ex. direktivet om ekodesign. Dessutom har tre undersökningar inletts av olika aspekter på gränssnittet och de kommer att ge ytterligare relevant information under 2019 och i början av 2020.

Tillgång till information om förekomsten och sammansättningen av farliga ämnen i avfallsströmmar är avgörande för att förbättra rivnings- och saneringsteknik, vilket underlättar avfallsåtervinningen. Europeiska kemikaliemyndigheten arbetar med att skapa en databas för att samla information och förbättra kunskapen om ämnen som inger betänkligheter i produkter och i produkter när de blir avfall. Dessutom samlar EU-plattformen ”Information till återvinnare”⁴⁶ in och delar information om hur ny utrustning som släpps ut på EU-marknaden för första gången kan förberedas för återanvändning och behandling.

Information om avfallssammansättning kan också användas för att möjliggöra en effektiv återvinning av råvaror av avgörande betydelse (returråvaror). I kommissionens rapport om råvaror av avgörande betydelse och den cirkulära ekonomin⁴⁷ kartläggs viktiga åtgärder som krävs för att ta vara på de dessa potentiella fördelar – utvinning av viktiga komponenter från uttjänta produkter, förbättrad datahantering om gruvavfall och mobilisering av finansiering. Rapporten visade dock även att det finns stort utrymme för att förbättra återvinningen och se till att råvaror av avgörande betydelse stannar kvar i EU.

För att bidra till att bygga upp förtroendet för returråvaror har kommissionen tillsammans med de europeiska standardiseringsorganisationerna inlett en standardiseringsprocess och som ett första steg påbörjat en heltäckande analys av de åtföljande standardiseringsverksamheterna. Standardiseringsorganisationerna arbetar också med möjliga standarder för materialeggen och högkvalitativ återvinning av returråvaror ur förbrukade batterier, förbrukad elektrisk och elektronisk utrustning och andra komplexa uttjänta produkter.

Handlingsplanen syftar också till att stärka marknaden för återvunnet vatten, för att ta itu med problemet med vattenbrist i EU. Kommissionen lade fram förslag till särskild lagstiftning med minimikrav på återvunnet vatten i bevattning inom jordbruket⁴⁸. Dessutom integreras metoder för vattenåtervinning i vattenplanering och vattenförvaltning⁴⁹ eller i översynen av berörda referensdokument för bästa tillgänglig teknik.

⁴³ <http://rmis.jrc.ec.europa.eu/?page=contributions-of-h2020-projects-236032>

⁴⁴ COM(2018) 32.

⁴⁵ Det offentliga samrådet avslutades i oktober 2018 och fick in 460 svar. En sammanfattning av resultatet kommer att offentliggöras i början av 2019.

⁴⁶ <https://i4r-platform.eu/>

⁴⁷ SWD(2018) 36 final.

⁴⁸ COM(2018) 337 final 2018/0169 (COD).

⁴⁹ http://ec.europa.eu/environment/water/pdf/Guidelines_on_water_reuse.pdf

2.5 En systembaserad strategi: En systembaserad EU-strategi för plast i en cirkulär ekonomi

EU:s strategi för plast i en cirkulär ekonomi⁵⁰ är det första EU-omfattande politiska ramverket med en strategi för en **materialspezifisk livscykel** som syftar till att integrera cirkulär design, användning, återanvändning och återvinning i värdekedjorna för plast. På så sätt blir strategin en katalysator för åtgärder. Den innehåller en tydlig vision och kvantifierade mål på EU-nivå. Senast 2030 ska bl.a. alla plastförpackningar som släpps ut på EU-marknaden gå att återanvända eller återvinna.

I strategin anges också viktiga åtgärder **för att låta flera berörda parter vara delaktiga** och samarbeta längs värdekedjan. Kommissionens uppmaning till berörda parter att göra frivilliga åtaganden skapade också en stark drivkraft inom industrin för att öka användningen av återvunnen plast i produkter. Som konstateras i det åtföljande dokumentet med en bedömning av åtagandena⁵¹, behövs dock fler ansträngningar för att uppnå det mål som fastställs i strategin, dvs. att se till att 10 miljoner ton återvunnen plast används i nya produkter senast 2025. De åtaganden som leverantörerna av återvunnen plast har gjort uppfyller detta mål, om de genomförs som förväntat, men efterfrågan på återvunnen plast enligt industrins åtaganden uppgår till cirka 6,2 miljoner ton per år 2025. Den nybildade alliansen för cirkulär plast⁵² kommer att göra det lättare för företagen att ta nästa steg för att avhjälpa denna obalans och bidra till att målet uppnås i enlighet med strategins målsättning att förbättra kvaliteten och ekonomin i plaståtervinning i EU.

Viktiga milstolpar har redan utarbetats när det gäller att skapa plaståtervinning av högre kvalitet. Detta gäller t.ex. det nya återvinningsmålet för plastförpackningar, som har fastställts till 55 % år 2030, skyldigheter i fråga om separat insamling och förbättringar i system för utökat producentansvar. Det sistnämnda väntas underlätta konstruktion för återvinningsbarhet genom ”grön strukturering” av avgifterna för producenterna. Den översyn av nödvändiga krav på förpackningar som planeras till slutet av 2020 kommer att leda till ytterligare förbättringar framöver.

Genom strategin skapas **synergier mellan ekonomiska mål och miljömål**. Beläggen för att föroreningar med mikroplast kan innebära hälso- och miljörisker motiverar en begränsning av användningen av avsiktligt tillsatta mikroplaster och insamling av kunskaper om mätning och märkning i fråga om mikroplast från oavsiktliga utsläpp. Kommissionen har också åtagit sig att utarbeta en ram för biologisk nedbrytning av plast för att se till att utveckling och användning av sådana plastprodukter bara uppmuntras när det är fördelaktigt för miljön och inte stör avfallshanteringssystemen eller hotar livsmedelssäkerheten. Bland åtgärderna för detta ingår att tillhandahålla information om hur produkterna ska hanteras när de är uttjänta (t.ex. märkning av plastpåsar som går att kompostera i hushållskomposter). Ytterligare synergier mellan olika politikområden, framför allt i kombination med forskningsbehov, undersöks också i den nyligen publicerade rapporten om den cirkulära ekonomin för plast⁵³.

Strategin **sporrar till förändringar även utanför EU:s gränser**. Med utgångspunkt i åtgärder med högt symbolvärde, framför allt i fråga om plastartiklar för engångsbruk, har EU:s ledarskap i bilaterala och multilaterala forum varit avgörande för att driva på agendan

⁵⁰ COM(2018) 28.

⁵¹ SWD(2019) 92

⁵² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6728_en.htm

⁵³ https://ec.europa.eu/info/publications/circular-economy-plastics-insights-research-and-innovation-inform-policy-and-funding-decisions_en

för plast, t.ex. genom initiativ som den globala plattformen för plast inom ramen för FN och det kommande internationella partnerskapet för plastavfall inom ramen för Baselkonventionen. Samtidigt stöder EU utvecklingsländer i deras ansträngningar för att ta itu med plastföroreningar.

Reglerna om **engångsartiklar av plast** och fiskeredskap⁵⁴, **mottagningsanläggningar i hamn** som rör de tio typer av plastartiklar för engångsbruk som påträffas oftast på EU:s stränder och kommissionens förslag om **kontroll av fiske**⁵⁵ placerar EU i framkant i den globala kampen mot marint skräp, som är en av de frågor som väcker störst oro hos EU-invånarna när det gäller föroreningar från plast. Dessa regler skapar möjligheter för EU-företag att göra innovationer i fråga om produkter, material, teknik och affärsmodeller som tar hänsyn till konsumenters beteende och tillgängliga alternativ.

Bland dessa skräddarsydda åtgärder, som nu går igenom de sista stegen i lagstiftningsprocessen, ingår följande:

- Ett förbud mot plastartiklar⁵⁶ och oxo-nedbrytbar plast.
- Åtgärder för att minska förbrukningen av livsmedelsbehållare och muggar av plast och särskild märkning och etikettering av vissa produkter⁵⁷.
- Ett mål om att införliva 30 % återvunnen plast i dryckesflaskor från och med 2030 och 25 % för PET-flaskor från 2025 samt ett mål på 90 % separat insamling av plastflaskor senast 2029 och införande av konstruktionskrav för att fästa korkar vid flaskor.
- System för utökat producentansvar som omfattar saneringskostnader för produkter som tobaksfilter och fiskeredskap.
- Åtgärder för att minska plasticskräp från fartyg, t.ex. genom införandet av en schablonavgift för avfall från fartyg.
- Förbättrade rapporteringsskyldigheter för förlorade fiskeredskap och skyldigheter i fråga om märkning och kontroll av fiskeredskap för fritidsfiske.

3 SKYND A PÅ OMSTÄLLNINGEN

3.1 Innovation och investeringar

För att skynda på omställningen till en cirkulär ekonomi krävs investeringar⁵⁸ i innovation och stöd till anpassning av industribasen. Under perioden 2016–2020 har kommissionen intensifierat ansträngningarna inom båda dessa områden **med sammanlagt mer än 10 miljarder euro** i offentlig finansiering av omställningen. Däri ingår följande:

- 1,4 miljarder euro från Horisont 2020 fram till 2018 (inom områden som hållbara processindustrier, avfalls- och resurshantering, slutna tillverkningsystem eller cirkulär bioekonomi), varav 350 miljoner euro har anslagits till att skapa cirkularitet i fråga om plast. Kommissionen har offentliggjort en inventering⁵⁹ av de projekt som är relevanta

⁵⁴ COM (2018) 340 final 2018/0172 (COD), en preliminär politisk överenskommelse nåddes den 19 december 2018: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6867_en.htm

⁵⁵ COM(2018) 368 final 2018/0193 (COD).

⁵⁶ Bestick, tallrikar och sugrör av plast, drickpinner och ballongpinnar, dryckes- och livsmedelsbehållare och muggar av expanderad polystyren, bomullspinnar av plast.

⁵⁷ Sanitetsartiklar, våtservetter, muggar och tobaksprodukter med filter

⁵⁸ Enligt rapporten *Achieving Growth Within*, (SYSTEMIQ i samarbete med Ellen MacArthur Foundation) beräknas investeringsgapet uppgå till 320 miljarder euro 2025.

⁵⁹ <https://ec.europa.eu/research/environment/index.cfm?pg=output&pubs=thematic>

för den cirkulära ekonomin och som har finansierats inom ramen för Horisont 2020 mellan 2016 och 2018.

- Minst 7,1 miljarder euro från sammanhållningspolitiken (1,8 miljarder euro för användning av eko-innovativ teknik hos små och medelstora företag och 5,3 miljarder euro till stöd för genomförandet av EU:s avfallslagstiftning). Dessutom finns det betydande stöd tillgängligt via smart specialisering för marknadsledd innovation och användning.
- 2,1 miljarder euro genom finansieringsmöjligheter som Europeiska fonden för strategiska investeringar och InnovFin.
- Minst 100 miljoner euro har investerats via Life i mer än 80 projekt som bidrar till en cirkulär ekonomi.

För att stimulera till ytterligare investeringar har plattformen för finansiering av den cirkulära ekonomin tagit fram rekommendationer⁶⁰ för att förbättra den ekonomiska bärkraften hos projekt för den cirkulära ekonomin, samordna finansieringsverksamhet och dela god praxis⁶¹. Plattformen kommer att arbeta med Europeiska investeringsbanken för att ge finansiellt stöd och ta vara på synergier med handlingsplanen för finansiering av hållbar utveckling⁶².

Utöver finansieringen av omställningen har kommissionen också tagit itu med regleringshinder som kan hämma den cirkulära innovationen genom två pilotinnovationsavtal 2016⁶³. Kommissionen vill nu ta vara på erfarenheterna av dessa båda pilotavtal och pröva metoden i andra sektorer.

Cirkularitet bör fortsätta att vara en pelare för sammanhållningspolitiken för planeringsperioden 2021–2027. I kommissionens förslag till en ny Europeisk regional utvecklingsfond och Sammanhållningsfond⁶⁴ prioriteras den cirkulära ekonomin i EU:s ansträngningar för att skapa ett miljövänligare och smartare EU och investeringar i deponier och anläggningar för behandling av restavfall utesluts, i linje med avfallshierarkin.

3.2 Starkt engagemang hos berörda parter

Engagemanget hos de berörda parterna är avgörande för omställningen. Den systembaserade strategin i handlingsplanen har gett offentliga myndigheter, ekonomiska aktörer och det civila samhället ett ramverk de kan efterlikna för att skapa partnerskap över sektorsgränser och längs värdekedjor.

EU:s åtgärder har inspirerat till nationella diskussioner om cirkulär ekonomi och en majoritet av medlemsstaterna har antagit eller håller på att anta nationella strategier för omställningen till en cirkulär ekonomi. Dessa ramar replikeras ofta på regional och lokal nivå, vilket gör att den cirkulära ekonomin kommer närmare invånarna och företagen. Kommissionens roll för att främja denna systembaserade strategi och föra in den cirkulära ekonomin i de europeiska och

⁶⁰ https://ec.europa.eu/info/publications/accelerating-transition-circular-economy_en

⁶¹ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3517>

⁶² COM(2018) 97.

⁶³ De två avtalen gäller teknik för anaeroba membran för återanvändning av avloppsvatten i jordbruket och återanvändning av uttjänta batterier från elbilar i stationära energilagringssystem https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/law-and-regulations/innovation-friendly-legislation/identifying-barriers_en

⁶⁴ COM (2018) 372 final - 2018/0197 (COD)

internationella agendorna erkändes också vid Världsekonomet forum 2019, där kommissionen tog emot ett pris för den cirkulära ekonomin⁶⁵ inom kategorin för den offentliga sektorn.

I Europeiska plattformen för berörda aktörer inom den cirkulära ekonomin samlas en mängd nätverk och initiativ för den cirkulära ekonomin. Den fungerar som en förmedlare av bästa praxis från offentlig och privat sektor. Under sitt första verksamhetsår⁶⁶ samlade plattformen in och spred mer än 300 exempel på bästa praxis, strategier och rapporter.

De berörda parterna driver på omställningen inom olika sektorer. Näringslivets engagemang har till exempel lett till antagandet av EU:s protokoll och riktlinjer för bygg- och rivningsavfall⁶⁷ vars slutmål är att öka förtroendet för avfallshanteringsprocessen och kvaliteten hos återvunna material inom sektorn. Dessutom har företag åtagit sig att förbättra resursprestandan hos byggnader och prövar Level(s)⁶⁸, som är den första ramen med hållbarhetsindikatorer för sektorn, i mer än 130 projekt runtom i EU.

På liknande sätt samarbetar nyckelaktörer från offentlig och privat sektor längs livsmedelsvärdekedjan via EU-plattformen om livsmedelsförluster och livsmedelsslöseri för att skynda på EU:s framsteg mot målet för hållbar utveckling om att halvera livsmedelsavfallet per capita 2030. Plattformen har gjort det möjligt för kommissionen att göra stora framsteg med att införa åtgärder för att förebygga livsmedelsslöseri, inbegripet riktlinjer för att underlätta donation av livsmedel, utveckla metoder för att mäta livsmedelsslöseri och förbättra datummärkningsmetoder.

Berörda parter exporterar dessutom omställningen utanför EU. Europeiska företag deltar regelbundet i gemensamma besök för att diskutera den cirkulära ekonomin⁶⁹, vilket stärker banden mellan EU:s institutioner, icke-statliga organisationer, företag och berörda parter i tredjeländer.

4 ÅTERSTÅENDE UTMANINGAR

Den cirkulära ekonomin är nu en oåterkallelig, global megatrend. Ändå krävs mycket arbete för att intensivt åtgärda såväl inom EU som globalt, sluta kretsloppet helt och ta vara på de konkurrensfördelar som detta innebär för företagen i EU. Kontakterna med berörda parter tyder på att områden som inte omfattas av handlingsplanen skulle kunna utredas för att fullborda den cirkulära agendan.

Om EU vill behålla sitt ledarskap när det gäller design och produktion av cirkulära produkter och tjänster och ge konsumenterna bättre kapacitet att ta till sig en mer hållbar livsstil krävs nya åtgärder. I enlighet med diskussionsunderlaget om ett hållbart EU 2030⁷⁰, ska den cirkulära ekonomin bli ryggraden i EU:s industripolitik och möjliggöra cirkularitet inom nya områden och sektorer. Livscykelanalyser av produkter bör bli normen, och ramen för ekodesign bör vidgas så mycket som möjligt. Det arbete som inletts med kemikalier, giftfri miljö, miljömärkning och miljöinnovation, råvaror av avgörande betydelse samt gödselmedel behöver påskyndas om EU ska kunna dra full nytta av övergången till en cirkulär ekonomi.

⁶⁵ <https://thecirculars.org/our-finalists>

⁶⁶ https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/ecesp_annual_report_2018.pdf

⁶⁷ https://ec.europa.eu/growth/content/eu-construction-and-demolition-waste-protocol-0_en

⁶⁸ <http://ec.europa.eu/environment/eussd/buildings.htm>

⁶⁹ Besök för att diskutera den cirkulära ekonomin i Chile och Kina (2016), Sydafrika och Colombia (2017), Japan och Indonesien samt Indien (2018).

⁷⁰ COM(2019)22.

Konsumenterna måste också få möjlighet att fatta informerade beslut och den offentliga sektorn ska göra ansträngningar genom hållbar offentlig upphandling.

Med stöd av kommissionen behöver medlemsstaterna - särskilt i regioner som riskerar att inte klara 2020-års mål om återvinning eller som står inför speciella utmaningar⁷¹ – och företagen öka sina ansträngningar för att genomföra den ändrade avfallslagstiftningen och utveckla marknader för returråvaror. Målet är att se till att material som återförs till ekonomin är kostnadseffektiva och säkra för såväl människor som miljö.

EU bör fortsätta att stödja forskning, innovationer och investeringar i de prioriterade sektorer som anges⁷² i handlingsplanen. Med utgångspunkt i exemplet från den europeiska strategin för plast i en cirkulär ekonomi skulle många andra sektorer med stor miljöpåverkan och potential för cirkularitet, t.ex. it, elektronik, rörlighet, den byggda miljön, gruvdrift, möbler, livsmedel och drycker eller textil, kunna dra nytta av ett liknande holistiskt synsätt för att bli cirkulära. Potentialen hos EU:s inre marknad har ännu inte tagits till vara fullt ut i någon av de sektorerna⁷³.

Genomförandet av den nyligen uppdaterade strategin för bioekonomin⁷⁴ och det reviderade ramverket för förnybar energi⁷⁵ kommer att vara ytterligare steg mot att använda biologiska resurser cirkulärt, på ett sätt som respekterar de ekologiska gränserna och bidrar till att hejda förlusten av biologisk mångfald.

Som anges i den strategiska långsiktiga visionen för en stark, modern, konkurrenskraftig och klimatneutral ekonomi 2050⁷⁶ bör omställningen till en cirkulär ekonomi och en klimatneutral ekonomi ske parallellt, baserat på högt ställda ambitioner för industrin som kan ge företagen inom EU ett försprång inom dessa områden⁷⁷. Nya cirkulära affärsmodeller, återvinning och materialeffektivitet samt konsumtionsmönster har stor potential för att sänka de globala utsläppen av växthusgaser. Att främja denna gemensamma strategi hos företag – inbegripet små och medelstora sådana – och samhällen kan samtidigt sänka produktionskostnaderna och stödja nya former av samverkan mellan företag, t.ex. industriell symbios. Cirkulära och hållbara källor och cirkulär och hållbar användning och behandling av råvaror (särskilt de som är av avgörande betydelse) kommer att vara avgörande för att sörja för den försörjningstrygghet som krävs, rättvisa villkor för industriella konkurrenter och EU:s globala ledande roll i utvecklingen av viktig möjliggörande och koldioxidsnål teknik.

Artificiell intelligens och digitalisering⁷⁸ kan optimera energi- och resursanvändningen och ge tillgång till information som stöder cirkulära affärsmodeller och ansvarsfulla konsumtionsval. En cirkulär digital ekonomi måste dock ge positiva nettoeffekter på resurserna och bland annat tackla stora utmaningar som den allt kortare hållbarheten hos smarta produkter, med åtföljande risk för att driva på ohållbara konsumtionsmönster och hota säkerheten hos känsliga affärsdata.

Framför kommer en övergång till cirkulär ekonomi göra att den sociala och territoriella

⁷¹ För att påskynda utvecklingen av den cirkulära ekonomin bör också särskild uppmärksamhet riktas mot regioner med särdrag som har omfattande utmaningar vad gäller miljö och resurser, till exempel inom avfallshanteringen. Det gäller till exempel ör eller EU:s yttersta randområden.

⁷² Plast, livsmedelsavfall, råvaror av avgörande betydelse, bygg- och anläggningsarbeten och rivning samt biomassa och biobaserade produkter

⁷³ COM(2018)772.

⁷⁴ COM(2018) 673 final.

⁷⁵ EUT L 328, 21.12.2018, s. 82, direktiv 2018/2001 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

⁷⁶ COM(2018) 773 final

⁷⁷ COM(2017) 479 final, *Investera i en smart, innovativ och hållbar industri – En förnyad strategi för EU:s industripolitik.*

⁷⁸ COM(2015) 192 final, *En strategi för en inre digital marknad i Europa.*

sammanhållningen stärks och gynna en balanserad fördelning av arbetstillfällen som uppfyller arbetsmiljönormerna, så att det går att skapa en rättvis och hållbar tillväxt.

5 SLUTSATSER

Genomförandet av handlingsplanen för den cirkulära ekonomin har skyndat på omställningen till en cirkulär ekonomi i EU. Samtidigt kan en kraftfullare gemensam vision av den cirkulära ekonomin stärka de pågående ansträngningarna för att modernisera industribasen i EU så att dess konkurskraft på global nivå säkras och bevara och återställa EU:s naturkapital.

Dessa aspekter och framgångarna med handlingsplanen som redovisas i den här rapporten kan vägleda det kommande arbetet inom EU:s institutioner, medlemsstaterna, företagen och arbetsmarknadens parter.