

Bryssel den 25.9.2014  
COM(2014) 398 final/2

**CORRIGENDUM**

This document corrects document COM(2014) 398 final of 02.07.2014.

Concerns all language versions.

Correction of typographical and formatting errors, introduction of a new footnote 9 and correction of the references in footnotes 2, 3, 4 and 10.

The text shall read as follows:

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

**Mot ett kretsloppssamhälle:  
Program för ett avfallsfritt Europa**

{ SWD(2014) 206 final }

{ SWD(2014) 211 final }

# Mot ett kretsloppssamhälle: Program för ett avfallsfritt Europa

## 1. Inledning: Ett kretsloppssamhälle till stöd för hållbar tillväxt

Värdefulla material läcker ut från våra ekonomier. I en värld där efterfrågan på och konkurrensen om begränsade och ibland knappa resurser kommer att fortsätta att öka och ansträngda resurser leder till ökad miljöförstöring och sårbarhet, kan Europa få ekonomiska och miljömässiga fördelar om man utnyttjar dessa resurser på bästa sätt. Sedan den industriella revolutionen har våra ekonomier utvecklat ett tillväxtmönster som går ut på att utvinna, producera, konsumera och kassera – en linjär modell som bygger på antagandet att resurserna är rikliga, tillgängliga, lättutvunna och billiga att bortskaffa. Det blir allt mer uppenbart att detta hotar Europas konkurrenskraft.

Utvecklingen mot ett mer kretsloppsorienterat samhälle är central för genomförandet av den agenda för resurseffektivitet som upprättats inom Europa 2020-strategin om en smart och hållbar tillväxt för alla<sup>1</sup>. Vi kan uppnå större och mer varaktiga förbättringar av resurseffektiviteten, vilket i sin tur skulle ge stora ekonomiska fördelar.

Kretsloppssystem innebär att produkternas mervärde bevaras så länge som möjligt och avfall elimineras. I sådana system behålls resurserna inom ekonomin när en produkt har nått slutet av sin livscykel så att den fortsätter att utnyttjas i produktionen och skapar ytterligare värde. En övergång till ett mer kretsloppsorienterat samhälle kräver förändringar i värdekedjorna, från produktdesign till nya företags- och marknadsmodeller, nya sätt att omvandla avfall till resurser och nya konsumentbeteenden. Detta innebär en genomgripande förändring av systemet och kräver innovation, inte bara i fråga om teknik, utan även organisation, samhälle, finansieringsmetoder och politik. Även i ett samhälle som i hög grad bygger på kretslopp finns det alltid ett visst mått av linearitet, eftersom outnyttjade resurser måste tillföras och kvarvarande avfall bortskaffas.

Industrin erkänner redan att det finns starka ekonomiska argument för att förbättra resursproduktiviteten. Det uppskattas att resurseffektivitetsförbättringar längs hela förädlingskedjan skulle kunna minska behovet av insatsvaror med 17–24 % fram till 2030<sup>2</sup> och att ett bättre utnyttjande av resurserna kan utgöra en total sparpotential på 630 miljarder euro per år för den europeiska industrin<sup>3</sup>. Studier som givits i uppdrag av näringslivet och grundar sig på modeller på produktnivå tyder på att EU:s industri kan göra betydande kostnadsbesparingar genom att tillämpa kretsloppsekonomi-strategier, och att EU:s BNP potentiellt sett kan öka med upp till 3,9 %<sup>4</sup> genom nya marknader och nya produkter samt mervärde för företagen. Det är därför inte överraskande att företagen arbetar kontinuerligt med att förbättra sin resursförvaltning. I dag hindras de emellertid fortfarande av en rad marknadshinder.

Den europeiska högnivåplattformen för resurseffektivitet<sup>5</sup>, som sammanför regeringar, företag och det civila samhällets organisationer, har efterlyst insatser för att övergå till en mer kretsloppsriktad ekonomi, som bygger mer på återanvändning och materialåtervinning av hög kvalitet snarare än på primära råvaror.

<sup>1</sup> KOM(2010) 2020, KOM(2011) 21.

<sup>2</sup> *Macroeconomic modelling of sustainable development and the links between the economy and the environment*(2011), Meyer, B. et al.

<sup>3</sup> *Guide to resource efficiency in manufacturing: Experiences from improving resource efficiency in manufacturing companies* (2012), Europe INNOVA.

<sup>4</sup> *Towards the Circular Economy: Economic and business rationale for an accelerated transition* (2012), Ellen MacArthur Foundation.

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/environment/resource\\_efficiency/re\\_platform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/index_en.htm).

Med färdplanen för ett resurseffektivt Europa 2011<sup>6</sup> lade kommissionen fram en handlingsram och betonade att det behövs en integrerad ansats som spänner över många politikområden och nivåer. De viktigaste förslagen från färdplanen vidareutvecklas nu i det sjunde miljöhandlingsprogrammet<sup>7</sup>.

En övergång till mer kretsloppsriktade ekonomiska modeller erbjuder därför en mycket ljusare framtid för den europeiska ekonomin. Det skulle göra det möjligt för Europa att möta nuvarande och kommande utmaningar som det globala trycket på våra resurser och den allt mer hotade försörjningssäkerheten. Ett kretsloppssystem där resurserna hela tiden återgår i produktiv användning, med minskat avfall och minskat beroende av osäkra försörjningskällor, är en väg som leder direkt till förbättrad återhämtningsförmåga och konkurrenskraft. Ett kretsloppssamhälle bidrar till att bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och resursanvändning och dess effekter, och skapar möjligheter till en varaktig hållbar tillväxt.

Under 2000–2011 ökade resursproduktiviteten i EU med 20 %, vilket emellertid delvis kan bero på effekterna av recessionen. Om man bibehåller den takten kan ytterligare ökning på 30 % uppnås till 2030, vilket skulle öka BNP med nära 1 %, samtidigt som det skulle generera över två miljoner fler arbetstillfällen än i ett scenario utan förändringar<sup>8</sup>. Ansträngningarna för att öka resursproduktiviteten kommer att komplettera de befintliga målen för EU:s politik, till exempel att minska växthusgasutsläpp och öka energieffektiviteten, att sörja för en hållbar återindustrialisering av EU:s ekonomi, och att trygga tillgången till råvaror. Samtidigt minskas miljöpåverkan och utsläppen av växthusgaser.

Det finns ett brett spektrum av beprövade åtgärder för resurseffektivitet med beprövat mervärde, som kan tillämpas på ett mer systematiskt sätt. Det har även vidtagits åtgärder för att se till att dessa ändringar också skapar sysselsättning, särskilt inom ramen för meddelandet om grön sysselsättning<sup>9</sup> och miljöhandlingsplanen för små och medelstora företag<sup>10</sup>.

## **2. En stödjande politisk ram**

Marknaderna är en viktig drivkraft för resurseffektivitet och kretsloppssamhället, eftersom material och energi numera hör till de viktigaste insatsvarukostnaderna för många företag. Även om marknaderna redan driver på förändringar finns det ett antal marknadshinder för en effektiv och ändamålsenlig resursförvaltning. Förebyggande av avfall, ekodesign, återanvändning och liknande åtgärder skulle kunna bespara företagen i EU 600 miljarder euro netto, eller 8 % av årsomsättningen, och samtidigt minska de totala årliga utsläppen av växthusgaser med 2–4 %<sup>11</sup>. Men då måste först de marknadshinder som gör att dessa möjligheter inte kan utnyttjas övervinnas.

Samtidigt som resursproduktiviteten kan vara till nytta för ett stort antal sektorer kommer det också att göra det möjligt för europeiska företag att dra nytta av den snabba tillväxten på miljöindustrimarknaderna, som förväntas fördubblas mellan 2010 och 2020. Internationellt sett finns det ett stort behov av resurseffektivitetsförbättringar inom en rad olika industrisektorer.

Befintlig infrastruktur, affärsmodeller, teknik samt inrotade beteenden ”låser in” ekonomierna i den linjära modellen. Företagen kan sakna information, självförtroende och förmåga att välja lösningar som skapar ett kretsloppssamhälle. Det finansiella systemet är motvilligt att

<sup>6</sup> KOM(2011) 571.

<sup>7</sup> EUT L 354, 28.12.2013, s. 171–200.

<sup>8</sup> *Modelling the Economic and Environmental Impacts of Change in Raw Material Consumption* (2014), Cambridge Econometrics et al.

<sup>9</sup> COM(2014) 446.

<sup>10</sup> COM(2014) 440.

<sup>11</sup> *The opportunities to business of improving resource efficiency* (2013), AMEC et al.

investera i effektivitetsförbättringar eller innovativa affärsmodeller eftersom de uppfattas som mer riskfyllda och komplicerade, vilket avskräcker många traditionella investerare. Konventionella konsumtionsvanor kan också hindra utvecklingen av nya produkter och tjänster. Sådana hinder har en tendens att bestå i ett sammanhang där priserna inte avspeglar resursanvändningens verkliga kostnader för samhället, och där det saknas starka och konsekventa politiska signaler för att övergå till ett kretsloppssamhälle.

Med information om viktiga produkter, material och värdekedjor som underlag kommer kommissionen att samarbeta med berörda aktörer för att utforma en ram för ett kretsloppssamhälle med åtgärder som kombinerar smart lagstiftning, marknadsbaserade instrument, forskning och innovation, incitament, informationsutbyte och stöd till frivilliga åtgärder. Ramen kommer att bidra till målet för en hållbar industriell renässans i EU och bygga på aktiva konsumenter och företag, med särskild inriktning på små och medelstora företag. Internationellt bör EU föra ett nära samarbete med andra partner, på både multilateral och bilateral nivå, för att se till att begreppet kretsloppssamhälle får så stor verkan som möjligt.

Kommissionen kommer att vidta följande åtgärder:

– Ytterligare analysera misslyckanden på marknader och i fråga om styrelseformer, som bromsar undvikande och återanvändning av avfall. Därvid ska man ta hänsyn till skillnaderna mellan materialtyper och deras användning, i syfte att bidra till en gynnsam politisk ram för resurseffektivitet på EU-nivå.

## 2.1. Formgivning och innovation för ett kretsloppssamhälle

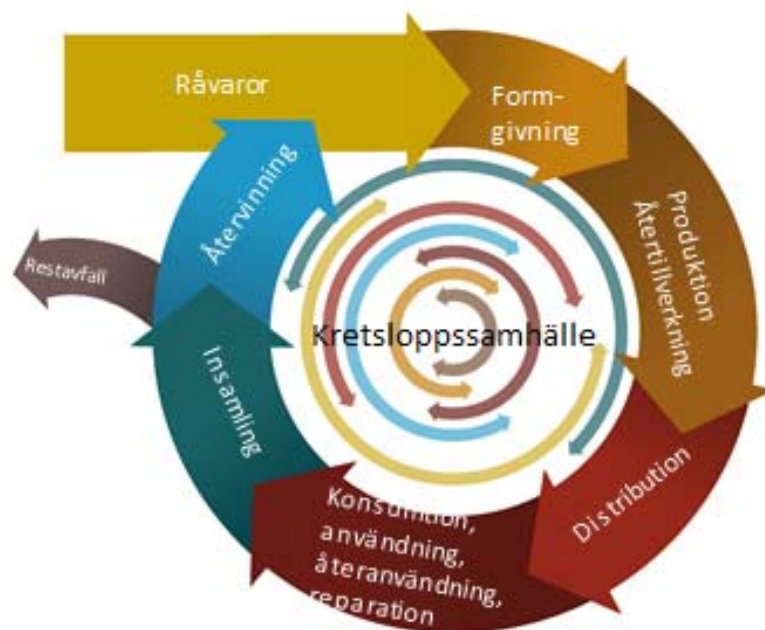
Förfaranden som är tillskurna för ett kretsloppssamhälle förebygger avfall och integrerar innovationer i hela värdekedjan, i stället för att bara förlita sig på lösningar i slutet av produkternas livscykel. Detta kan till exempel omfatta följande:

- Minska den mängd material som behövs för att tillhandahålla en viss tjänst ("lightweighting").
- Förlänga produkternas livslängd (hållbarhet).
- Minska användningen av energi och material i produktions- och användningsfaserna (effektivitet).
- Minska användningen av material som är farliga eller svåra att återvinna i produkter och produktionsprocesser (materialersättning).
- Skapa marknader för sekundära råvaror (återvunnet material) (baserat på standarder, offentlig upphandling osv.).
- Utforma produkter som är lättare att underhålla, reparera, uppgradera, återtillverka eller återvinna (ekodesign).
- Utveckla nödvändiga tjänster för konsumenterna i detta avseende (underhåll/reparationstjänster osv.)
- Uppmuntra och stödja avfallsminskning och högkvalitativ avfallssortering bland konsumenter.
- Främja sortering och insamlingssystem som minimerar kostnaderna för återvinning och återanvändning.

- Underlätta klusterverksamheter för att förhindra att biprodukter blir till avfall (industriell symbios).
- Ge konsumenterna fler och bättre valmöjligheter genom uthyrning, utlåning eller delning av tjänster som ett alternativ till att äga produkter, samtidigt som konsumenternas intressen skyddas (när det gäller kostnader, skydd, information, avtalsvillkor, försäkringsaspekter osv.).

En viktig utgångspunkt är själva utformningen av produktionsprocesser, produkter och tjänster. Produkter kan omkonstrueras så att de kan användas längre, repareras, uppgraderas, återtillverkas eller slutligen återvinnas i stället för att slängas. Produktionsprocesser kan inriktas mer på återanvändning av produkter och råvaror och på återställande av naturresurser, medan innovativa affärsmodeller kan skapa nya förhållanden mellan företag och konsumenter.

Diagrammet nedan visar förenklat de viktigaste faserna i en kretsloppssamhällesmodell. Varje fas ger möjligheter att minska kostnaderna och beroendet av naturresurser, främja tillväxt och sysselsättning och begränsa avfall och utsläpp av farliga ämnen till miljön. Faserna är sammanlänkade, eftersom material kan användas på flera sätt. Industrin utbyter biprodukter, produkterna renoveras eller omarbetas, eller konsumenterna väljer produktservicesystem. Syftet är att minimera de resurser som läcker ut från kretsloppet så att systemet fungerar på ett optimalt sätt.



Vissa av EU:s politikområden och instrument innehåller redan verktyg och incitament enligt modellen för ett kretsloppssamhälle. Tack vare avfallshierarkin, som ligger till grund för EU:s avfallslagstiftning, införs gradvis de rekommenderade åtgärdsalternativen för avfallsförebyggande, förberedelse för återanvändning och återvinning och motverkande av deponering. Kemikaliepolitiken syftar till att fasa ut giftiga ämnen som ingår i mycket stora

betänkligheter. Vissa ekodesignåtgärder för energirelaterade produkter omfattar krav på hållbarhet och förenklad återvinning. Genom bioekonomistategin<sup>12</sup> främjas en hållbar och integrerad användning av biologiska resurser och avfallsströmmar för produktion av livsmedel, energi och biobaserade produkter. Klimatpolitiken skapar i sin tur incitament för energibesparingar och minskade utsläpp av växthusgaser.

En gemensam och samstämd EU-ram för att främja ett kretsloppssamhälle kommer att bidra till att integrera sådana åtgärder i Horisont 2020 (ramprogrammet för forskning och innovation) för att främja forskning och innovation<sup>13</sup>.

Kommissionen kommer att vidta följande åtgärder för att stödja formgivning och innovation för ett mer kretsloppsinriktat samhälle:

- Inom ramen för Horisont 2020 visa möjligheterna att övergå till ett kretsloppssamhälle på EU-nivå med hjälp av storskaliga innovationsprojekt som inriktas på samarbete inom och mellan värdekedjorna, främja utvecklingen av kompetens och stödja marknadsintroduktion av innovativa lösningar.
- Inrätta ett förstärkt partnerskap för att stödja forskning och innovativa strategier för ett kretsloppssamhälle.
- Underlätta utvecklingen av mer kretsloppsinriktade modeller för varor och tjänster, bland annat genom en mer samordnad produktpolitik, och vidareutveckla tillämpningen av ekodesigndirektivet genom att i större utsträckning beakta resurseffektivitetskriterier, även för framtida prioriterade produktgrupper i handlingsplanen 2015–2017.
- Främja principen om hållbar användning i flera steg av biomassa och ta hänsyn till alla sektorer som använder biomassa, så att den kan användas på det mest resurseffektiva sättet.

## 2.2. Frigöra investeringar i lösningar för ett kretsloppssamhälle

EU och medlemsstaterna bör uppmuntra investeringar i införandet av innovativa lösningar för ett kretsloppssamhälle och i samband med reformen av det finansiella systemet undanröja hinder för att mobilisera mer privat finansiering i resurseffektivitet. Förslag som nyligen har lagts fram av kommissionen om icke-finansiell rapportering<sup>14</sup>, långsiktig finansiering<sup>15</sup> och tjänstepensionsfonder<sup>16</sup> innehåller krav på att relevant miljöinformation ska lämnas ut till investerare och att investeringsrisker i samband med resursbrist och klimatförändringar ska övervägas.

För att minska riskerna för investerarna arbetar man nu med att ta fram innovativa finansieringsinstrument, till exempel kommissionens och Europeiska investeringsbankens finansieringsmekanism för naturkapital. Offentlig-privata partnerskap är också ett effektivt instrument för att mobilisera privata åtgärder och investeringar i resurseffektivitet. Det offentlig-privata partnerskapet Spire för en hållbar processindustri genom resurs- och energieffektivitet (Sustainable Process Industry through Resource and Energy Efficiency) och det gemensamma teknikinitiativet för biobaserade industrier bidrar aktivt till att nå kretsloppssamhällets mål.

<sup>12</sup> COM(2012) 60.

<sup>13</sup> Se bilagan till detta meddelande.

<sup>14</sup> COM(2013) 207.

<sup>15</sup> COM(2014) 168.

<sup>16</sup> COM(2014) 167.

För att främja investering i resurseffektivitet krävs dessutom lämpliga politiska signaler i form av åtgärder för att avskaffa miljöskadliga subventioner och lägga om beskattningen från skatt på arbete till skatt på föroreningar och resurser. Utvecklingen av miljöskattereformer i EU:s medlemsstater hanteras via den europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken.

Kommissionen kommer att vidta följande åtgärder för att frigöra investeringar i ett kretsloppssamhälle:

– Arbeta med lovande områden som identifierats vid rundabordsdiskussionen om finansiering av resurseffektivitet<sup>17</sup>. Det handlar bland annat om innovativa finansinstrument, förslag om att inbegripa resurser i redovisningsbestämmelserna för företag, klargörande av finansinstituts hållbarhetsansvar (förvaltningskyldigheter), metoder för resursstresstester för företag och utredning av obligationsmarknadernas möjligheter att kanalisera ytterligare finansiering till resurseffektivitetsprojekt.

– Utarbeta vägledningar om de möjligheter som ges genom de nya direktiven om offentlig upphandling på området miljöanpassad offentlig upphandling och en rekommendation om övervakning av medlemsstaternas insatser för att uppnå målet 50 % av BNP<sup>18</sup>, stödja innovativa instrument, exempelvis för kommersiell upphandling för innovation, och underlätta inrättandet av nätverk bland myndigheter för miljöanpassad offentlig upphandling.

– Ytterligare integrera prioriteringar för ett kretsloppssamhälle i EU:s finansiering och uppmuntra medlemsstaterna att använda tillgängliga EU-medel för program och projekt för kretsloppssamhället, särskilt via de europeiska struktur- och investeringsfonderna.

### **2.3. Utnyttja åtgärder av företag och konsumenter och stödja små och medelstora företag**

Företag och konsumenter är de viktigaste aktörerna i övergången till ett mer kretsloppsbetonat samhälle. Beslut uppströms och nedströms i värdekedjan måste sammanlänkas bättre och ge konsekventa incitament mellan tillverkare, investerare, distributörer, konsumenter och återvinningsanläggningar, och en rättvis fördelning av kostnader och fördelar måste säkerställas. Marknadsmekanismerna måste användas för att garantera maximal effektivitet i fördelning och resursutnyttjande, och där det finns marknadsmisslyckanden och hinder för innovation måste dessa åtgärdas. Fungerande marknader för sekundärmaterial måste utvecklas. En särskild prioritering bör vara att göra det möjligt för företagare att utnyttja potentiella nya marknader med koppling till kretsloppssamhället och se till att den nödvändiga kompetensbasen finns tillgänglig på arbetsmarknaden. Konsumenterna bör ges möjlighet att göra väl underbyggda val, genom bättre information om olika produkters miljöegenskaper.

Plattformen för ett resurseffektivt Europa har identifierat<sup>19</sup> betydande möjligheter för företag att i olika skeden återföra material till produktionsprocessen eller till olika delar av den ursprungliga leveranskedjan eller andra leveranskedjor. Detta bygger på erfarenheter av lyckade initiativ som kan utökas och tillämpas mer allmänt, och omfattar följande:

- I produktionsfasen: standarder för hållbara inköp, frivilliga system som leds av industrin och återförsäljarna och industriell symbios för att skapa marknader för biprodukter.

<sup>17</sup> MEMO/13/110.

<sup>18</sup> KOM(2008) 400.

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/environment/resource\\_efficiency/documents/erep\\_manifesto\\_and\\_policy\\_recommendations\\_31-03-2014.pdf](http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/documents/erep_manifesto_and_policy_recommendations_31-03-2014.pdf).

- I distributionsfasen: förbättra informationen om de resurser som ingår i produkterna och hur de kan repareras eller återvinnas, vilket i plattformens rekommendationer kallas ”produktpass”.
- I konsumtionsfasen: samverkande konsumtionsmodeller som bygger på lån, byte och hyra av produkter samt produktservicesystem för att få ut mer värde av underutnyttjade tillgångar och resurser (till exempel bilar, verktyg, logi).

I den pilotfas för miljöavtrycket som anges i kommissionens meddelande *Upprättande av den inre marknaden för gröna produkter*<sup>20</sup> sammanförs intressenter för att utveckla en gemensamt överenskommen metod för att mäta produkters och organisationers miljöpåverkan. Efter pilotfasen kommer kommissionen att utvärdera om metoderna är effektiva så att de kan användas i befintliga eller nya instrument för att förbättra produkters miljöprestanda.

Sådana åtgärder bör utökas för att garantera goda ramvillkor och lika villkor för befintliga och nya företag att anpassa sig till de globala megatrenderna i fråga om resurser, belöna de bästa företagen, uppmuntra nya företagare att utveckla morgondagens affärslösningar, prova dem på marknaden och ge tillförlitlig information till konsumenterna. Den flerpartsprocess som lanserats inom ramen för strategin för konsumentpolitiken i EU<sup>21</sup> har lyft fram behovet av effektiva verktyg mot vilseledande och ogrundade miljöargument.

Arbetskraften måste utrustas med de nödvändiga färdigheterna för att säkerställa effektiv övergång<sup>22</sup>. Meddelandet om grön sysselsättning<sup>23</sup> skapar förutsättningarna för att frigöra sysselsättningsskapande möjligheter i en mer kretsloppsbetonad och resurseffektiv ekonomi. Nationella, regionala och lokala myndigheter och arbetsmarknadens parter har också en viktig roll att spela när det gäller att utveckla riktat och samordnat stöd i form av investeringar, infrastruktur, teknik och kompetens, som särskilt inriktas på små och medelstora företags behov. De är också väl lämpade att stimulera konsumenterna att ändra sina köpvanor och välja mer hållbara produkter och tjänster samt främja beteendemässiga förändringar.

Kommissionen kommer att vidta följande åtgärder för att stödja åtgärder som vidtas av företag, särskilt små och medelstora företag, och konsumenter:

- Bygga vidare på resultaten av pilotfasen för miljöavtrycket som löper till 2016, och fastställa hur mätningar av miljöpåverkan kan tillämpas i produkt- och processutvecklingen samt ge konsumenterna bättre information om miljömässigt hållbara val.
- Främja ett brett samarbete mellan berörda aktörer genom samordnings- och stödåtgärder inom ramen för Horisont 2020 och dess instrument, inklusive Europeiska institutet för innovation och teknik (EIT), de europeiska struktur- och investeringsfonderna, handlingsplanen för miljöinnovation, den gröna handlingsplanen för små och medelstora företag och strategin för konsumentpolitiken i EU.
- Bygga vidare på de åtaganden som gjorts av aktörer inom europeiska innovationspartnerskapet för råvaror och som är direkt kopplade till resursproduktivitet.
- Stödja skapandet av arbetstillfällen och kompetensutveckling genom bättre samordning av politiken, riktat EU-stöd till program och ordningar som stöder grön tillväxt, bättre information och övervakning, bland annat genom den europeiska planeringsterminen, och samarbete med arbetsmarknadens parter, utbildningsinstitutioner och andra berörda parter.

<sup>20</sup> COM(2013) 196 och kommissionens rekommendation 2013/179/EU.

<sup>21</sup> COM(2012) 225.

<sup>22</sup> COM(2012) 173.

<sup>23</sup> COM(2014) 446.



### **3. Modernisering av avfallspolitiken och dess mål: avfall som resurs**

Att omvandla avfall till en resurs är en av de länkar som binder ihop kretsloppet i kretsloppssystem. De syften och mål som fastställts i EU:s lagstiftning har varit avgörande drivkrafter bakom förbättrad avfallshantering. De stimulerar till innovation i fråga om återvinning och återanvändning, begränsar deponering, minskar resurssvinnet och skapar incitament för beteendeförändringar. Men i EU kommer vi fortfarande att generera cirka fem ton avfall per person och år i genomsnitt, och det är bara drygt en tredjedel som verkligen återvinns.

Europeiska unionen har gjort ett politiskt åtagande<sup>24</sup> om att minska avfallsproduktionen, återvinna avfall för att omvandla det till en stor och tillförlitlig råvarukälla för EU, endast utvinna energi från material som inte kan materialåtervinnas och praktiskt taget avskaffa avfallsdeponering. En vidareutveckling av avfallspolitiken kommer att medföra avsevärda fördelar för tillväxten och skapandet av arbetstillfällen till en relativt låg kostnad eller ingen kostnad alls, samtidigt som man bidrar till en bättre miljö. När det gäller de globala marknaderna kan en ambitiös avfallspolitik främja innovation och bidra till att EU-företagen blir ännu mer konkurrenskraftiga i tillhandahållandet av avfallshanteringstjänster, samtidigt som nya marknadsmöjligheter skapas för EU:s exportörer.

#### **3.1. Definiera avfallsmål för övergången till ett återvinnings samhäll**

EU har gjort stora framsteg med att omvandla avfall till en resurs och främja hållbara avfallshanteringsmetoder som återvinning, men resultaten varierar avsevärt mellan medlemsstaterna. Sex medlemsstater har redan faktiskt avskaffat deponering av kommunalt avfall genom att minska den från 90 % till mindre än 5 % under de senaste 20 åren och nå en återvinningsgrad på 85 % i vissa regioner. I andra medlemsstater deponeras dock fortfarande över 90 % av avfallet och mindre än 5 % återvinns.

Det krävs starka politiska signaler för att skapa en mer långsiktig förutsägbarhet för investeringar och förändringar så att material som plast, glas, metall, papper, trä, gummi och annat återvinningsbart avfall slussas in i ekonomin igen i form av sekundärt råmaterial till konkurrenskraftiga priser. Genom att fastställa tydliga mål för materialåtervinning för perioden fram till 2030 kan man åstadkomma den förutsägbarhet och säkerhet som krävs. Källsortering kombinerat med välgrundade metoder för att beräkna återvinningsgraden kommer att garantera återvinning av hög kvalitet och bidra till utvecklingen av marknader för försörjning av högkvalitativa sekundära råvaror. I detta syfte bör man tydligare redogöra för befintliga mätmetoder som används för att bedöma vad som faktiskt återvinns, eftersom vissa medlemsstater för närvarande rapporterar avfall som samlats in som avfall som återvinns, trots betydande materialförluster mellan dessa båda faser. All deponering av återvinningsbart avfall ska upphöra till 2025. Medlemsstaterna bör sträva efter att så gott som helt avskaffa deponering senast 2030. Energiåtervinning, inbegripet energiåtervinning från avfall och användning av biobränslen, kommer att spela en viktig roll för hanteringen av icke återanvändningsbart och icke återvinningsbart avfall. Detta kommer att kräva en mer effektiv användning av den ojämnt spridda kapaciteten för energiåtervinning som för närvarande finns tillgänglig i EU, tillsammans med åtgärder för att undvika överkapacitet.

Om åtgärderna införs framgångsrikt kan detta skapa över 180 000 direkta arbetstillfällen i EU till 2030, förutom de uppskattningsvis 400 000 arbetstillfällen som kommer att skapas till

<sup>24</sup> Det sjunde miljöhandlingsprogrammet.

följd av genomförandet av den gällande avfallslagstiftningen<sup>25</sup>. Det kommer också att leda till att 10–40 % av efterfrågan på råvaror i EU kan tillgodoses, samtidigt som det bidrar till att uppnå EU:s 2030-mål att minska utsläppen av växthusgaser med 40 %. 62 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år skulle undvikas 2030.

Kommissionen föreslår följande åtgärder för att främja ekonomiska, sociala och miljömässiga fördelar genom en bättre hantering av kommunalt avfall:

- Öka återanvändningen och återvinningen av kommunalt avfall till minst 70 % senast 2030.
- Öka återvinningsnivån för förpackningsavfall till 80 % senast 2030, med etappmål på 60 % senast 2020 och 70 % senast 2025, inklusive mål för specifika material.
- Förbjuda deponering av återvinningsbar plast, metall, glas, papper och kartong samt biologiskt nedbrytbart avfall senast 2025, samtidigt som medlemsstaterna bör sträva efter att så gott som helt avskaffa deponering senast 2030<sup>26</sup>.
- Ytterligare främja utvecklingen av marknader för sekundära råvaror av hög kvalitet, bland annat genom att utvärdera mervärdet av kriterier för när avfall upphör att vara avfall för vissa material.
- Klargöra beräkningsmetoden för återvunnet material i syfte att säkerställa en hög kvalitetsnivå för återvinningen.

### 3.2. Förenkling och förbättrat genomförande av avfallslagstiftningen

Målen är flexibla så att medlemsstaterna själva kan bestämma hur de ska gå till väga för att uppnå dem. Det finns emellertid stora möjligheter att ytterligare förenkla och förbättra genomförandet av avfallslagstiftningen på nationell nivå och minska de befintliga skillnaderna.

Under 2012 utarbetade kommissionen en resultattavla för avfallshantering och tog fram färdplaner med särskilda rekommendationer till de medlemsstater som har de sämsta resultaten. Kommissionen kommer att fortsätta att särskilt uppmärksamma de medlemsstater som har längst kvar till att uppnå målen genom att tillsammans med dessa länder arbeta med att åtgärda brister i genomförandet redan i ett tidigt skede.

Ekonomiska åtgärder har bidragit stort till att förbättra den nationella avfallshanteringen, särskilt genom deponerings- och förbränningskatter, system för enhetsbaserad prissättning och system för utvidgat producentansvar eller incitament för lokala myndigheter att främja förebyggande, återanvändning och återvinning. Förbud mot deponering har också visat sig vara effektiva. Genom att fastställa minimikrav för program för producentansvar på EU-nivå blir det möjligt att minska kostnaderna och undanröja de hinder som producenterna möter till följd av att de är tvungna att följa flera olika nationella system i EU.

EU-fonderna kan stödja medlemsstaternas ansträngningar genom att fokusera på integrerad avfallshantering, bland annat infrastruktur för källsortering, återanvändning och återvinning. Deponering eller fristående förbränning bör inte stödjas i framtiden.

För att utnyttja den tillgängliga avfallshanteringskapaciteten i EU på bästa sätt krävs bättre planering och förbättrat informationsutbyte. Detta kan dock innebära att ökade

<sup>25</sup> SWD(2014) 207.

<sup>26</sup> En viss andel av ”restavfallet” är inte återvinningsbart och får därför deponeras, eftersom det för närvarande saknas behandlingsalternativ. Detta skulle begränsas till högst 5 %.

avfallstransporter inom EU till de mest moderna och effektiva anläggningarna måste tillåtas, åtminstone som en övergångsåtgärd.

Det finns utrymme för att ytterligare rationalisera och underlätta datainsamlingen och rapporteringen på nationell nivå och öka uppgifternas tillförlitlighet och konsekvens på EU-nivå. Genom att införa gemensamma indikatorer förbättras övervakningen och riktmärkningen av medlemsstaternas resultat<sup>27</sup>.

Åtgärder för att ytterligare förenkla EU:s regelverk på avfallsområdet och säkerställa effektiviteten måste bygga på insatser som redan genomförs för att minska de administrativa kostnaderna för avfallspolitiken. Bland annat kan man tillämpa undantag från kraven för återtagande för vissa små och medelstora företag, eller sträva efter att införa obligatoriskt elektroniskt datautbyte för avfallstransporter.

Kommissionen föreslår följande åtgärder för att uppnå fördelar genom förenkling och förbättrat genomförande av EU-lagstiftningen:

- Ta itu med överlappningar mellan avfallsmålen och anpassa definitionerna.
- Betydligt förenkla rapporteringsskyldigheterna för medlemsstaterna, bland annat genom att klargöra och rationalisera beräkningsmetoderna för målen för kommunalt avfall, deponering och förpackningsavfall.
- Ge medlemsstaterna tillåtelse att undanta små och medelstora företag eller företag som samlar in och/eller transporterar mycket små mängder icke-farligt avfall från de allmänna tillstånds- eller registreringskraven enligt ramdirektivet om avfall.
- Införa årlig rapportering genom en gemensam kontaktpunkt för alla avfallsuppgifter och se till att avfallsstatistiken överensstämmer med kraven i EU:s avfallslagstiftning samt riktmärka nationella metoder mot statistiska standarder.
- Införa ett krav för medlemsstaterna att utveckla datoriserade övervakningssystem och införa tredje partskontroller av uppgifterna.
- Inrätta en mekanism för tidig varning för att se till att medlemsstaterna fastställer lämpliga åtgärder för att uppnå målen i tid.
- Fastställa minimikrav för driftsförhållanden för system för utvidgat producentansvar som kan vidareutvecklas på nationell nivå eller genom EU-riktlinjer och främja användningen av ekonomiska styrmedel i medlemsstaterna.
- Främja direkta investeringar i avfallshantering högst upp i avfallshierarkin (förebyggande, återanvändning, återvinning).

### 3.3. Ta itu med särskilda avfallsutmaningar

Det krävs skräddarsydda insatser för att ta itu med vissa utmaningar på avfallsområdet i samband med stora resursförluster eller allvarlig miljöpåverkan.

*Förebyggande av avfall:* Den främsta prioriteringen, som påverkar alla faser i ett kretsloppssamhälle, är att se till att mängden genererat avfall minskar. I enlighet med ramdirektivet om avfall har medlemsstaterna nyligen infört program för avfallsförebyggande, vilka för närvarande granskas av Europeiska miljöbyrån. När programmen har granskats

<sup>27</sup> Fyra beräkningsmetoder är till exempel tillåtna för återvinningsmålet för kommunalt avfall. Resultaten kan variera avsevärt beroende på vilken metod som väljs (cirka 20 %).

kommer kommissionen att ta fram initiativ för att främja god praxis för avfallsförebyggande inom EU.

*Marint avfall:* Marint avfall förorenar stränder, skadar det marina livet och skapar ett långsiktigt avfallsproblem som är dyrt att sanera. I det sjunde miljöhandlingsprogrammet efterlyser man ett överordnat mål för en EU-omfattande kvantitativ minskning, med stöd av åtgärder som vidtas vid källan.

Ett fullständigt genomförande av åtgärderna i EU:s reviderade avfallslagstiftning kan leda till minskningar av det marina avfallet på 13 % till 2020 och 27 % till 2030. Ett särskilt minskningsmål för 2020 skulle sända en tydlig signal till de medlemsstater som för närvarande tar fram åtgärder för att uppnå god miljöstatus för marina vatten till tidsgränsen 2020 enligt ramdirektivet om en marin strategi. Det skulle också skapa drivkraft för att utarbeta planer för marint avfall inom ramen för de fyra regionala havskonventionerna. Andra åtgärder på EU-nivå, som bland annat omfattar resultaten av den pågående översynen av direktivet om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester<sup>28</sup>, kommer också att bidra till att uppnå målet. En andra etapp av minskningsmålet kommer att utarbetas i sinom tid och grundas på ytterligare analyser av minskningspotentialen för andra land- och havsbaserade källor, med beaktande av det åtagande som gjordes vid Rio+20 om att uppnå betydande minskningar av det marina avfallet till 2025.

*Bygg- och rivningsavfall:* Marknaderna för återvunnet material är avgörande för att öka graden av återvinning av bygg- och rivningsavfall. Utformning av en bättre hantering av bygg- och rivningsavfall, samt ökad materialåtervinning och större mängder återvunnet innehåll i byggmaterial, kommer att ingå i bedömningsramen för byggnaders miljöprestanda i enlighet med kommissionens meddelande om möjligheter till resurseffektivitet inom byggnadssektorn<sup>29</sup>.

Enligt den föreslagna mekanismen för tidig varning kommer medlemsstaternas resultat att övervakas i förhållande till målet 70 % återvinning senast 2020, bland annat genom åtgärder för höjda deponeringsavgifter för bygg- och rivningsavfall eller ytterligare sorteringskyldigheter för större rivningsplatser för att förbättra kvaliteten på det återvunna materialet.

*Livsmedelsspill:* Enligt uppskattningar går upp till 30 % av allt livsmedel som produceras i världen förlorat eller blir till avfall. Kommissionen överväger att lägga fram konkreta förslag för att minska livsmedelssvinnet.

*Farligt avfall:* Korrekt hantering av farligt avfall är fortfarande en utmaning eftersom det saknas uppgifter om den faktiska behandlingen i en del av detta avfallsflöde. Som ett första steg kommer registreringen och spårbarheten att stärkas genom åtgärder för att inrätta ett register för farligt avfall och att kartlägga möjligheter och flaskhalsar i medlemsstaternas system för behandling av farligt avfall. Dessa register kan därför utvidgas successivt till andra typer av avfall, såsom redan är fallet i flera medlemsstater.

*Plastavfall:* Plasttillverkningen i EU förväntas öka med en takt på 5 % per år. Endast 24 % av plastavfallet återvinns, nästan 50 % deponeras, och resten går till förbränning. Det offentliga samrådet om plastavfall, som genomfördes av kommissionen 2013<sup>30</sup>, visar att det finns en betydande potential att använda plast på ett mer hållbart sätt och att det finns ett starkt stöd för åtgärder för att avskaffa deponering av plast och förbättra utformningen av plast och plastprodukter. Kommissionens senaste förslag om att medlemsstaterna får begränsa

---

<sup>28</sup> Direktiv 2000/59/EG.

<sup>29</sup> COM(2014) 445.

<sup>30</sup> COM(2013) 123.

användningen av plastpåsar<sup>31</sup> och de förslag om att öka materialåtervinningen och avskaffa deponering som läggs fram i detta meddelande är viktiga åtgärder för att förbättra hanteringen av plastavfall.

*Återvinning av råvaror av avgörande betydelse:* Alla råvaror är viktiga, men råvaror av avgörande betydelse förtjänar särskild uppmärksamhet eftersom världsproduktionen koncentreras till ett fåtal länder, varav många har låga materialsättnings- och återvinningsnivåer. Kommissionen främjar effektiv användning och återvinning av råvaror av avgörande betydelse inom ramen för råvaruinitiativet<sup>32</sup> och Europeiska innovationspartnerskapet för råvaror.

*Olagliga avfallstransporter:* Kommissionen kommer att öka insatserna för att garantera efterlevnad av all relevant EU-lagstiftning, särskilt förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall, som nyligen ändrades för att förstärka kontrollerna av avfallstransporter.

*Återvinning av fosfor:* Fosfor är en central resurs för livsmedelsproduktionen, men utgör ett betydande hot mot försörjningstryggheten. Den nuvarande användningen av fosfor medför dessutom avfall och förluster i samtliga skeden i livscykel. Enligt samrådsmeddelandet om hållbar användning av fosfor<sup>33</sup> arbetar kommissionen för närvarande med att utforma en ram för ytterligare åtgärder.

Kommissionen kommer att vidta följande åtgärder för att lösa specifika avfallsproblem:

- Föreslå 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.
- Föreslå åtgärder för att stimulera marknaderna för återvunnet material från **bygg- och rivningsavfall** och utforma en gemensam bedömningsram för byggnaders miljöprestanda.
- Föreslå att medlemsstaterna utarbetar nationella strategier för förebyggande av **livsmedelssvinn** och arbetar för att se till att minska detta med minst 30 % senast 2025 inom framställning, detaljhandel/distribution, livsmedelstjänster/hotellsektorn och hushåll.
- Utveckla ett lämpligt registreringsystem åtminstone för **farligt avfall** i alla medlemsstater.
- I linje med sitt förslag om att minska användningen av plastkassar, föreslå ett förbud mot deponering av **plastprodukter** senast 2025.
- Föreslå att medlemsstaterna i sina nationella avfallshanteringsplaner inbegriper åtgärder för insamling och återvinning av avfall som innehåller stora mängder råvaror av avgörande betydelse.
- Överväga att utforma en politisk ram för att förbättra återvinningen av **fosfor**, främja innovation, förbättra marknadsvillkoren och integrera dess hållbara användning i EU:s lagstiftning om gödselmedel, livsmedel, vatten och avfall.

#### **4. Fastställa ett mål för resurseffektivitet**

Inom ramen för det sjunde miljöhandlingsprogrammet kom medlemsstaterna och Europaparlamentet överens om att Europeiska unionen skulle fastställa indikatorer och mål för resurseffektivitet och att bedöma om det skulle vara lämpligt att införa en huvudindikator och ett huvudmål i den europeiska planeringsterminen. Efter omfattande samråd har

<sup>31</sup> COM(2013) 761.

<sup>32</sup> KOM(2011) 25.

<sup>33</sup> COM(2013) 517.

resursproduktivitet, beräknad genom BNP i förhållande till råmaterialkonsumtion, fastställts vara en tänkbar indikator för resursproduktivitetens målet<sup>34</sup>.

Ett realistiskt mål för att öka resursproduktiviteten, som backas upp av EU och dess medlemsstater, skulle rikta den politiska uppmärksamheten och utnyttja den för närvarande förbisedda potentialen i en kretsloppsekonomi att skapa tillväxt och arbetstillfällen och göra EU:s politik mer samstämmig. Detta skulle vara ett proportionellt sätt att säkerställa sådan samstämmighet och uppmuntra till konkreta åtgärder.

EU väntas redan öka sin resurseffektivitet med 15 % mellan 2014 och 2030 utan att vidta några särskilda åtgärder. Med en smart politik för att främja övergången till ett kretsloppssamhälle (vilket efterlystes av plattformen för ett resurseffektivt Europa) skulle det vara möjligt att fördubbla detta resultat. Samtidigt som det kraftigt bidrar till att göra tillväxt mer hållbar, skulle en ökning av resursproduktiviteten med 30 % också ha en positiv inverkan på sysselsättningen och BNP-tillväxten<sup>35</sup>.

Industrin skulle kunna dra nytta av en sådan förbättring av resursproduktiviteten genom ökad konkurrenskraft<sup>36</sup>. Resurskostnader kan stå för en betydande del av industrins kostnadsstruktur, och det finns ett starkt behov av tillgängliga och förutsägbara leveranser<sup>37</sup>. Det handlar både om kortsiktiga ekonomiska vinster och mer långsiktiga strategiska fördelar, eftersom den ökande globala efterfrågan driver upp råvarupriserna och gör dem mer volatila. Ökad resurseffektivitet skulle därför hjälpa Europa att nå sitt återindustrialiseringsmål.

Ett resursproduktivitetens mål skulle visserligen inte vara bindande eller fast på EU-nivå, men det skulle ge impulser till de medlemsstater som inte redan har ett mål på nationell nivå att utveckla mätmetoder som tar hänsyn till resursanvändningen. Det skulle leda till en mer balanserad mått som beaktar de mer allmänna ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenserna och fyller denna lucka.

Det skulle stå medlemsstaterna fritt att genomföra de åtgärder och insatser som är mest fördelaktiga ur ekonomisk och miljömässig synpunkt, i överensstämmelse med mer allmänna politiska mål. På så sätt skulle de gynnas av en rad redan beprövade – men ännu inte så ofta använda – exempel på god praxis som de skulle kunna anta och anpassa till sina egna behov och förutsättningar. Översynen av Europa 2020-strategin pågår för närvarande<sup>38</sup> med stöd av ett offentligt samråd för att samla in synpunkter om dess utveckling. Kommissionen anser därför att eventuella beslut om att fastställa resursproduktivitetens mål bör fattas i samband med denna översyn, efter beaktande av resultaten av samrådet och rekommendationer från plattformen för ett resurseffektivt Europa.

För att se till att beslutsfattarna är medvetna om den allmänna bilden när det gäller resursernas press på miljön bör även andra indikatorer beaktas, särskilt för vattenanvändning och de begränsade markresurserna. Eurostat har offentliggjort en resultattavla för resurseffektivitet sedan 2013 som en del av Europa 2020-indikatorerna<sup>39</sup>. Syftet med detta är att övervaka genomförandet av färdplanen för ett resurseffektivt Europa, medvetandegöra sambandet

---

<sup>34</sup> Råvaruförbrukning är en aggregerad indikator som mäter alla materiella resurser i ekonomin (i ton), samtidigt som resursanvändning i import beaktas. Den finns för närvarande tillgänglig för EU och vissa medlemsstater. De länder som ännu inte har tillgång till denna indikator kan använda måttet för inhemsk materialkonsumtion under tiden.

<sup>35</sup> SWD(2014) 211.

<sup>36</sup> Berörda parter föredrog att använda råmaterialkonsumtion som mått på resursanvändningen, eftersom den beaktar resursanvändningen både i importerade och inhemska produkter, och därmed möjliggör en rättvis jämförelse av deras respektive resurseffektivitet.

<sup>37</sup> Nyligen utförda studier på stål- och aluminiumsektorerna visar att råvaror utgör cirka 30 till 40 procent av deras kostnadsstrukturer, större än till exempel arbetskraftskostnader.

<sup>38</sup> COM(2014) 130, 19.3.2014. En genomgång av strategin Europa 2020 för smart, hållbar tillväxt för alla.

<sup>39</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe\\_2020\\_indicators/ree\\_scoreboard](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/ree_scoreboard).

mellan resurser, och engagera berörda parter ytterligare i mätningen av samhällsutvecklingen på ett plan utöver BNP.

För att utnyttja möjligheterna med resurseffektivitet inom ramen för en hållbar tillväxt

- kommer kommissionen att beakta rekommendationerna från plattformen för ett resurseffektivt Europa om ett överordnat mål för resurseffektivitet tillsammans med resultaten av det offentliga samrådet i den pågående översynen av Europa 2020-strategin;
- parallellt med detta kommer resultattavlan för resurseffektivitet, som används för att övervaka indikatorer för användning av andra resurser än kol och råvaror (särskilt mark och vatten), att vidareutvecklas, och
- de nationella statistikkontoren bör verka för inrättandet av en allmänt godtagen metod inom det europeiska statistiksystemet för att beräkna råmaterialförbrukningen på nationell nivå.