



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Strasbourg den 16.1.2018
COM(2018) 28 final

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

En europeisk strategi för plast i en cirkulär ekonomi

{SWD(2018) 16 final}

1. INLEDNING

Plast är ett viktigt och allmänt förekommande material i vår ekonomi och vardag. Det har många funktioner som bidrar till att lösa ett antal problem i vårt samhälle. Lätta och innovativa material i bilar och flygplan sparar bränsle och minskar koldioxidutsläppen. Högpresterande isoleringsmaterial hjälper oss att spara energi. Plaster i förpackningar bidrar till livsmedelssäkerheten och minskar slöseriet med livsmedel. I kombination med 3D-skrivare kan biokompatibla plastmaterial rädda människoliv genom att göra medicinsk innovation möjlig.

Men det sätt på vilket plast nu produceras, används och slängs tar alltför ofta inte vara på de ekonomiska fördelarna med ett mer cirkulärt synsätt och skadar miljön. Man måste snabbt ta itu med de miljöproblem som i dag överskuggar produktionen, användningen och konsumtionen av plast. De miljontals ton plastavfall som varje år hamnar i världshaven är ett av de mest synliga och alarmerande tecknen på de här problemen, och ger upphov till allt större oro hos allmänheten.

Att tänka om och förbättra hur en sådan komplex värdekedja fungerar kräver ansträngningar och mer samarbete mellan alla viktiga aktörer, från plasttillverkarna till återvinningsföretagen, detaljhandeln och konsumenterna. Det förutsätter också innovation och en samsyn för att styra investeringarna i rätt riktning. Plastindustrin är mycket viktig för den europeiska ekonomin, och att öka dess hållbarhet kan skapa nya möjligheter för innovation, konkurrenskraft och sysselsättning, i enlighet med målen för EU:s förnyade industripolitiska strategi¹.

I december 2015 antog kommissionen en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin². I handlingsplanen utpekades plast som en prioriterad fråga och kommissionen åtog sig att ”ta upp dessa komplicerade och viktiga frågor i en strategi för att möta problemen med plast i hela värdekedjan och under hela livscykeln”. Kommissionen bekräftade 2017 att den skulle inrikta sig på produktion och användning av plast med målet att alla plastförpackningar ska vara återvinningsbara senast 2030³.

EU är bäst positionerat att leda övergången till framtidens plastmaterial. Den här strategin lägger grunden till en ny plastekonomi, där konstruktion och tillverkning av plast och plastprodukter sker med full respekt för behovet av återanvändning, reparation och återvinning och där mer hållbara material utvecklas och främjas. Detta kommer att skapa ett större mervärde och mer välbefinnande i EU samt främja innovationen. Det kommer att minska plastföroreningarna och deras negativa inverkan på våra liv och miljön. Genom att verka för dessa mål bidrar strategin också till att uppnå kommissionens prioriteringar för en energiunion med en modern, koldioxidsnål, resurssnål och energieffektiv ekonomi. Den utgör även ett konkret bidrag till målen för hållbar utveckling fram till 2030 och åtagandena i Parisavtalet.

Strategin innehåller centrala åtaganden för åtgärder på EU-nivå. Den privata sektorn, de nationella och regionala myndigheterna, kommunerna och allmänheten kommer dock också att behöva dra sitt strå till stacken. Samtidigt krävs ett internationellt engagemang för att driva på förändringar utanför Europa. Genom beslutsamma och samordnade insatser kan EU vända problem till möjligheter och föregå med gott exempel när det gäller beslutsamma åtgärder på världsnivå.

¹ COM(2017) 479.

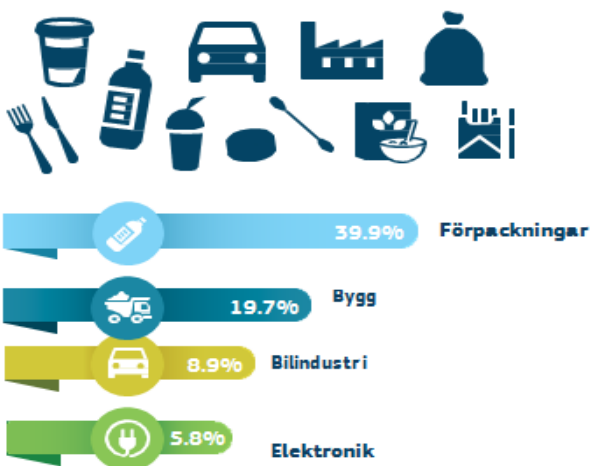
² COM(2015) 614.

³ Kommissionens arbetsprogram för 2018, COM(2017) 650.

2. PLAST I DAG: PROBLEMFÖRMULERING

EFTERFRÅGAN PÅ PLAST I EUROPA 2015

49 miljoner ton



EU-28, Norge och Schweiz Källa: Plastics Europe (2016)

Omkring 25,8 miljoner ton plastavfall uppkommer i EU varje år⁵. Mindre än 30 % av detta avfall samlas in för återvinning. Av denna mängd förs en betydande andel ut ur EU⁶ för behandling i andra länder, där andra miljökrav kan gälla.

Samtidigt är andelen deponering och förbränning av plastavfall fortfarande hög – 31 % respektive 39 % –, och även om deponeringen har minskat det senaste årtiondet har förbränningen ökat. Uppskattningsvis försvinner 95 % av plastförpackningsmaterialens värde, dvs. 70–105 miljarder euro årligen, ur ekonomin efter en mycket kort engångsansvändning⁷.

Efterfrågan på återvunnen plast utgör i dag

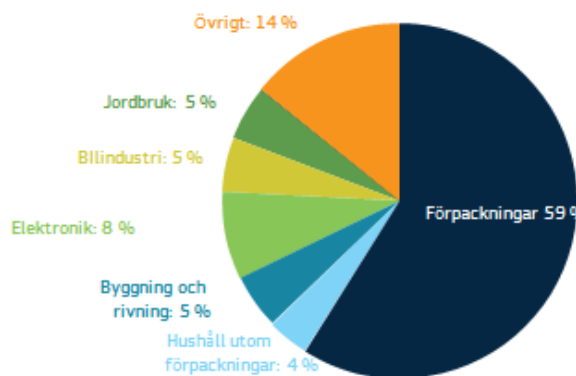
bara omkring 6 % av den totala efterfrågan på plast i EU. De senaste åren har EU:s plaståtervinningssektor drabbats av låga råvarupriser och osäkra avsättningsmöjligheter. Investeringar i ny kapacitet för plaståtervinning har bromsats av sektorns låga utsikter till lönsamhet.

De senaste 50 åren har plastens betydelse för vår ekonomi ökat konstant. Den globala plastproduktionen har tjugodubblats sedan 1960-talet, och låg 2015 på 322 miljoner ton. Den spås fördubblas igen under de kommande 20 åren.

I EU sysselsätter plastsektorn 1,5 miljoner människor⁴ och hade 2015 en omsättning på 340 miljarder euro. Även om plastproduktionen i EU legat konstant på senare år, minskar EU:s andel på världsmarknaden i takt med att produktionen ökar i andra delar av världen.

I EU är potentialen för återvinning av plastavfall fortfarande till stor del outnyttjad. Återanvändning och materialåtervinning av uttjänt plast är mycket ovanligt, särskilt jämfört med andra material som papper, glas och metaller.

PLASTAVFALL I EU 2015



Källa: Eunomia (2017).

⁴ Här ingår råvaruproducenter och produkttillverkare.

⁵ Källa: Plastics Europe.

⁶ Källa: Eurostat.

⁷ Ellen MacArthur Foundation, *The new plastics economy*, 2016

(https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/EllenMacArthurFoundation_TheNewPlasticsEconomy_Pages.pdf)

Uppskattningsvis genererar **plastproduktion och förbränning av plastavfall globalt omkring 400 miljoner ton koldioxid per år**⁸. Att använda mer återvunnen plast kan minska beroendet av utvinning av fossila bränslen för plastproduktion och få ned koldioxidutsläppen⁹. Det har uppskattats¹⁰ att man genom att återvinna allt plastavfall i världen kan spara energi som motsvarar 3,5 miljarder fat olja per år.

Alternativa råvaror (t.ex. biobaserade plaster eller plaster som framställts av koldioxid eller metan), som erbjuder samma egenskaper som traditionella plaster men med potentiellt lägre miljöpåverkan, håller också på att utvecklas. De utgör dock för närvarande en mycket liten del av marknaden. Ökad användning av alternativ som enligt tillförlitliga faktaunderlag är mer hållbara kan också bidra till att minska vårt beroende av fossila bränslen.

Mycket stora mängder plastavfall läcker ut i miljön från källor både på land och till havs, vilket har lett till betydande ekonomiska och miljömässiga skador. **Globalt hamnar 5–13 miljoner ton plast (1,5–4 % av den globala plastproduktionen) i världshaven varje år**¹¹. Det uppskattas att plast står för över 80 % av nedskräpningen till havs. Plastskräp förs sedan vidare av havsströmmarna, ibland mycket långt. Det kan spolats i land¹², brytas ned till mikroplast eller samlas i täta områden av marint skräp som fastnar i oceanvirvlar. UNEP uppskattar att skadorna på havsmiljön uppgår till minst 8 miljarder US-dollar per år i hela världen.

MINDRE CO₂ MED RETURPLAST



I EU hamnar 150 000–500 000 ton¹³ plastavfall i haven varje år. Detta utgör en liten del av den globala nedskräpningen till havs. Men det europeiska plastavfallet hamnar i särskilt utsatta havsområden, som Medelhavet och delar av Norra ishavet. Färska studier visar att plast ansamlas i Medelhavet i mängder som är jämförbara med de områden som har de största ansamlingarna av plast i världshaven. Plastföroreningar påverkar också områden inom den europeiska exklusiva ekonomiska zonen, i de yttersta randområdena i Västindien, Stilla havet, Indiska oceanen och Atlanten. Förutom miljöskador vållar marint avfall ekonomisk skada på verksamheter som turism, fiske och sjöfart. Exempelvis uppskattas den kostnad som nedskräpningen orsakar för fisket i EU till 1 % av de totala intäkterna från EU-flottans fångster¹⁴.

⁸ A.a. Uppgifterna avser 2012.

⁹ Uppskattningsvis sparar ett ton återvunnen plast omkring 2 ton koldioxidutsläpp (se http://presse.ademe.fr/wp-content/uploads/2017/05/FEDEREC_ACV-du-Recyclage-en-France-VF.pdf). Att senast 2030 ha kommit upp i återvinning av 15 miljoner ton plast per år (omkring hälften av det plastavfall som spås uppstå) skulle spara koldioxidutsläpp som motsvarar att 15 miljoner personbilar avlägsnas från vägarna.

¹⁰ A. Rahimi, J. M. García, *Chemical recycling of waste plastics for new materials production*, Nat. Chem. Rev. 1, 0046, 2017.

¹¹ Jambeck m.fl., *Plastic waste inputs from land into the ocean*, Science, februari 2015

¹² Även på obebodd mark, se t.ex. <http://www.pnas.org/content/114/23/6052.abstract>.

¹³ <http://ec.europa.eu/environment/marine/good-environmental-status/descriptor-10/pdf/MSFD%20Measures%20to%20Combat%20Marine%20Litter.pdf>

¹⁴ Gemensamma forskningscentrumet, *Harm Caused by Marine Litter*, 2016

500 000 TON PLAST I VÄRLDSHAVEN



Detta förvärras av den **ökande mängden plastavfall som uppstår varje år** och den ökande förbrukningen av engångsplast, dvs. förpackningar eller andra konsumentprodukter som slängs efter en kortvarig användning, sällan återvinns och tenderar att orsaka nedskräpning. Här ingår små förpackningar, påsar, engångsmuggar, lock, sugrör och plastbestick, som ofta tillverkas av plast eftersom plast är ett lätt, billigt och praktiskt material.

Nya källor till läckaget av plast är också på väg upp, vilket innebär ytterligare potentiella hot mot både miljön och folkhälsan. **Mikroplast**, små fragment av plast som är mindre än 5 mm stora, ansamlas i havet där de på grund av sin litenhet enkelt äts upp av havslevande varelser. Mikroplast kan också komma in i livsmedelskedjan. Färska studier har påvisat mikroplast i luft, dricksvatten och livsmedel som salt och honung, med okända konsekvenser för människors hälsa.

Det uppskattas att totalt **75 000–300 000 ton mikroplast släpps ut i miljön i EU varje år**¹⁵. Även om en stor mängd mikroplast uppstår genom fragmentering av större bitar av plastavfall, kommer betydande mängder också ut direkt i miljön, vilket gör det svårare att spåra och stoppa.

Den **ökande marknadsandelen för biologiskt nedbrytbar plast** medför dessutom både nya möjligheter och risker. Om det saknas klar och tydlig märkning för konsumenterna, och om det saknas tillräcklig insamling och behandling av avfallet, kan plastläckaget förvärras och nya problem uppstå för mekanisk återvinning. Biologiskt nedbrytbar plast kan förvisso ha en roll i vissa tillämpningar och innovationssatsningarna på detta område uppmuntras.

I takt med att plastvärdekedjorna blir allt mer gränsöverskridande, bör problemen och möjligheterna med plasten ses mot bakgrund av den **internationella utvecklingen**, exempelvis det beslut som Kina nyligen fattade om att begränsa importen av vissa typer av plastavfall. Medvetenheten om problemens globala karaktär ökar, vilket framgår av internationella initiativ om marint skräp, t.ex. FN:s globala partnerskap om marint skräp¹⁶ och G7- och G20-ländernas handlingsplaner¹⁷. Plastföroreningar utpekades också som en av de allvarligaste påfrestningarna på friska hav vid den internationella konferensen om vårt hav, som EU stod värd för i oktober 2017. FN:s miljöförsamling antog en resolution om marint skräp och mikroplast i december 2017¹⁸.

¹⁵ Källa: Eunomia.

¹⁶ <https://www.unep.org/gpa/what-we-do/global-partnership-marine-litter>

¹⁷ https://www.g7germany.de/Content/EN/Anlagen/G7/2015-06-08-g7-abschluss-eng_en.html och https://www.g20.org/Content/DE/Anlagen/G7_G20/2017-g20-marine-litter-en.html?nn=2186554

¹⁸ För UNEP/EA.3/L.20 se: <https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/k1709154.docx>

3. VÄNDA PROBLEM TILL MÖJLIGHETER: EN VISION OM EN CIRKULÄR PLASTEKONOMI

Att beslutsamt gå mot en mer välmående och hållbar plastekonomi kan ge stora fördelar. För att förverkliga dessa fördelar behöver EU en strategisk vision, där det framgår hur en cirkulär plastekonomi kan se ut under de kommande decennierna. Det är viktigt att främja investeringar i innovativa lösningar och vända dagens problem till möjligheter. EU kommer att föreslå konkreta åtgärder för att förverkliga denna vision, men för att omsätta den i praktiken kommer det att krävas insatser från alla aktörer i värdekedjan, inbegripet plastproducenter, konstruktörer, tillverkare, återförsäljare och återvinningsföretag. Det civila samhället, forskarna, näringslivet och de lokala myndigheterna får också en avgörande roll för att åstadkomma positiva förändringar, i samarbete med regionala och nationella förvaltningar.

En vision om EU:s nya plastekonomi

En smart, innovativ och hållbar plastindustri, där konstruktion och produktion fullt ut respekterar behoven av återanvändning, reparation och återvinning, skapar tillväxt och jobb i EU, bidrar till lägre utsläpp av växthusgaser i EU samt begränsar EU:s beroende av importerade fossila bränslen.

- Plaster och produkter som innehåller plast är konstruerade för hög hållbarhet, återanvändning och återvinning av hög kvalitet. Senast 2030 ska alla plastförpackningar som släpps ut på marknaden i EU kunna återanvändas eller återvinnas på ett kostnadseffektivt sätt.
- Förändringar av produktion och konstruktion gör det möjligt att återvinna mer plast för alla viktiga tillämpningar. Senast 2030 återvinns över hälften av allt plastavfall som uppstår i EU. En mycket stor andel av plastavfallet samlas in separat. Återvinning av plastförpackningsavfall når nivåer som är jämförbara med andra förpackningsmaterial.
- Återvinningskapaciteten för plast i EU utvidgas och moderniseras i betydande grad. Fram till 2030 har sorterings- och återvinningskapaciteten fyrdubblats sedan 2015, vilket leder till 200 000 nya jobb i hela EU¹⁹.
- Tack vare förbättrad separat insamling och investeringar i innovation, kompetens och kapacitetsutbyggnad har exporten av dåligt sorterat plastavfall fasats ut. Återvunnen plast har blivit ett allt mer värdefullt råmaterial för industrin, både hemma och borta.
- Plastvärdekedjan är mycket mer integrerad och kemiindustrin samarbetar nära med plaståtervinningsföretagen för att hjälpa dem att hitta bredare avsättning med högre mervärde för deras produktion. Ämnen som hindrar återvinningsprocesserna har ersatts eller fasats ut.
- Marknaden för återvunna och innovativa plaster är väletablerad, med tydliga utsikter för tillväxt i takt med att allt fler produkter innehåller en viss mängd återvunnet material. Efterfrågan på återvunnen plast i EU har fyrdubblats, och erbjuder ett stabilt flöde av inkomster för återvinningssektorn och anställningstrygghet för de allt fler anställda.
- Mer plaståtervinning bidrar till att minska EU:s beroende av importerade fossila bränslen och minskar koldioxidutsläppen, i enlighet med åtagandena i Parisavtalet.
- Innovativa material och alternativa råvaror för plastproduktion utvecklas och används när det är tydligt bevisat att de är mer hållbara än de icke-förnybara alternativen. Detta bidrar till övergången från fossila bränslen och skapar ytterligare möjligheter för tillväxt.

¹⁹ Detta motsvarar att man bygger omkring 500 nya sorterings- och återvinningsanläggningar (källa: Plastics Recyclers Europe).

- EU bekräftar sitt ledarskap inom utrustning och teknik för sortering och återvinning. Exporten ökar i takt med den globala efterfrågan på mer hållbara sätt att behandla uttjänt plast.

I EU stöder allmänheten, myndigheterna och näringslivet hållbarare och säkrare konsumtions- och produktionsmönster för plast. Detta samarbete ger en god jordmån för social innovation och företagande, och skapar många möjligheter för alla i EU.

- Alstrandet av plastavfall frikopplas från tillväxten. Allmänheten är medveten om behovet av att undvika avfall, och agerar därefter. Konsumenterna får i sin egenskap av viktiga aktörer tydliga incitament och görs medvetna om fördelarna, så att de kan bidra aktivt till omställningen. Bättre konstruktion, nya affärsmodeller och innovativa produkter erbjuder mer hållbara konsumtionsmönster.
- Många företagare ser behovet av mer beslutsamma åtgärder mot plastavfall som en affärsmöjlighet. Allt fler nya företag uppstår som erbjuder cirkulära lösningar, t.ex. omvänd logistik för förpackning eller alternativ till engångsplast, och de tar vara på digitaliseringens möjligheter.
- Läckaget av plast till miljön minskar drastiskt. Effektiva avfallssystem, i kombination med minskad avfallsgenerering och ökad medvetenhet hos konsumenterna förebygger nedskräpning och säkerställer att avfallet tas om hand på lämpligt sätt. Nedskräpning till havs, t.ex. från fartyg, fiske och vattenbruk, har minskat betydligt. Renare stränder och hav främjar verksamheter som turism och fiske och bevarar känsliga ekosystem. Alla europeiska storstäder är mycket renare.
- Innovativa lösningar utvecklas för att hindra att mikroplast når haven. Deras ursprung, färdvägar och effekt på människors hälsa är bättre kartlagda, och näringslivet och myndigheterna arbetar tillsammans för att hindra dem från att hamna i våra hav, vår luft, vårt dricksvatten eller på våra matbord.
- EU tar ledningen i en global utveckling, där länder engagerar sig och samarbetar för att hindra att plast hamnar i haven och hantera plast som redan hamnat där. Bästa praxis får bred spridning, de vetenskapliga kunskaperna förbättras, allmänheten engagerar sig och innovatörer och forskare tar fram lösningar som kan tillämpas i hela världen.

4. VÄGEN FRAMÅT: FÖRVERKLIGA VISIONEN

För att förverkliga den här visionen föreslås i denna strategi ett antal ambitiösa EU-åtgärder²⁰. Dessa kommer att läggas fram i enlighet med principerna för bättre lagstiftning. Av särskild vikt är att alla åtgärder som kan få betydande socioekonomiska effekter åtföljs av en konsekvensbedömning. Eftersom gemensamma ansträngningar krävs anges här även centrala åtgärder som nationella och regionala myndigheter och näringslivet kan vidta²¹.

4.1 Lönsammare och bättre plaståtervinning

Att öka återvinningen av plast kan ge betydande fördelar för miljön och ekonomin. En högre grad av plaståtervinning, jämförbar med återvinningen av andra material, kan bara uppnås genom bättre metoder för hur plast och plastprodukter produceras och konstrueras. Det krävs också mer samarbete längs hela värdekedjan: från industrin, plastproducenterna och plastomvandlarna och offentliga och privata avfallshanteringsföretag. Särskilt bör de centrala aktörerna samarbeta för att

²⁰ EU:s åtgärder förtecknas i bilaga I.

²¹ De åtgärderna förtecknas i bilaga II.

- förbättra konstruktionen och stödja innovation för att göra plast och plastprodukter lättare att återvinna,
- utöka och förbättra separat insamling av plastavfall, för att kvalitetssäkra återvinningsindustrins insatsvaror,
- utöka och modernisera EU:s sorterings- och återvinningskapacitet,
- skapa lönsamma marknader för återvunnen och förnybar plast.

De senaste månaderna har kommissionen lett en branschdialog och uppmanar nu de berörda näringsgrenarna²² att snabbt lägga fram ambitiösa, konkreta frivilliga utfästelser för att stödja den här strategin och visionen för 2030.

För att främja denna utveckling har kommissionen redan lagt fram förslag på nya regler om avfallshantering²³. De inbegriper tydligare skyldigheter för de nationella myndigheterna att öka separat insamling, mål för att uppmuntra investeringar i återvinningskapacitet och undvika överkapacitet i infrastrukturen för behandling av blandat avfall (t.ex. förbränning) och mer harmoniserade bestämmelser om utökat producentansvar. Kommissionen har upprepade gånger uppmanat parlamentet och rådet att snabbt enas om de här nya reglerna. När denna nya EU-lagstiftning väl har antagits och genomförts torde den förbättra situationen på ett betydande sätt och leda offentliga och privata investeringar i rätt riktning. Det krävs dock fler, mer riktade åtgärder för att komplettera avfallslagstiftningen och avlägsna hinder som är specifika för plastsektorn.

Konstruera för återvinningsbarhet

BÄTTRE KONSTRUKTION UNDERLÄTTAR ÅTERVINNING AV PLAST



**Sparar 77–120 € för
varje ton
insamlat
plastavfall**

Källa: Ellen MacArthur Foundation (2016)

I dag har tillverkare av plastprodukter och plastförpackningar små eller obefintliga incitament att beakta återvinning och återanvändning när de konstruerar sina produkter. Plast framställs av en rad polymerer och är mycket kundanpassade, med särskilda tillsatser för att uppfylla varje tillverkares krav på funktion och estetik. Dessa skillnader kan komplicera och fördyra återvinningsprocessen och påverka kvaliteten på och värdet av återvunnen plast. Enskilda konstruktions- och formgivningssval, som ibland styrs av marknadsföringsskäl (t.ex. mycket mörka färger) kan också dra ned värdet på återvunnet material.

Plastförpackningar är ett prioriterat område när det gäller att konstruera för återvinningsbarhet. I dag står förpackningarna för omkring 60 % av konsumentplastavfallet²⁴ i EU, och produkternas konstruktion är en viktig faktor

²² Dialogen fördes med Plastics Europe, European Plastics Converters (EuPC) och Plastics Recyclers Europe.

²³ COM(2015) 593, COM(2015) 594, COM(2015) 595, COM(2015) 596.

²⁴ Källa: Plastics Europe.

för att öka återvinnandet. Det har beräknats att bättre konstruktion kan halvera kostnaderna för återvinning av plastförpackningsavfall²⁵.

Kommissionen föreslog redan 2015 att senast 2025 ska minst 55 % av alla plastförpackningar i EU återvinnas. Om ökad återvinning av hög kvalitet ska uppnås måste konstruktionsfrågor hanteras betydligt mer systematiskt.

För att stödja förbättrad konstruktion och samtidigt bevara den inre marknaden krävs EU-insatser. Kommissionen kommer att se över de väsentliga kraven för utsläppande av förpackningar på marknaden²⁶. Målet är att garantera att alla plastförpackningar som släpps ut på EU:s marknad senast 2030 kan återanvändas eller enkelt återvinnas²⁷. I detta sammanhang kommer kommissionen även att undersöka olika sätt att maximera effekten av nya regler om utökat producentansvar och stödja utvecklingen av ekonomiska incitament för att belöna de mest hållbara konstruktionerna. Den kommer också att bedöma möjligheterna att sätta ett nytt mål för återvinning av plastförpackningar, liknande dem som lades fram 2015 för andra förpackningsmaterial.

Bygg-, bil-, möbel- och elektroniksektorerna är också viktiga avvärmare för plast och en betydande källa till plastavfall som skulle kunna återvinnas. För dessa tillämpningar utgör bristen på information om eventuell förekomst av farliga kemikalier (t.ex. flamskyddsmedel) betydande hinder för en högre återvinningsgrad. Som en del av sitt arbete med samspelet mellan kemikalie-, avfalls- och produktpolitiken föreslår kommissionen att arbetet ska påskyndas för att hitta sätt att göra det lättare att spåra kemikalier i återvinningsströmmarna. Syftet är att göra det lättare att behandla eller avlägsna dessa ämnen under återvinningen, för en hög hälso- och miljöskyddsnivå.

Kommissionen förblir även fast besluten att när så krävs utarbeta produktkrav enligt ekodesigndirektivet med beaktande av den cirkulära ekonomin, bl.a. när det gäller återvinningsbarhet²⁸. På så sätt blir det lättare att återvinna plast som används i en mängd olika elektriska och elektroniska produkter. Kommissionen har redan föreslagit obligatoriska krav på produktkonstruktion och märkning för att göra det lättare och säkrare att montera ned, återanvända och återvinna elektroniska bildskärmar (t.ex. platta dator- och tv-skärmar). Den har också tagit fram kriterier för ökad återvinningsbarhet för plast inom EU:s miljömärke och grön offentlig upphandling (t.ex. märkning av stora plastkomponenter för att underlätta sortering, konstruktion av plastförpackningar för återvinningsbarhet samt konstruktion av föremål för enkel demontering i möbler och datorer).

Öka efterfrågan på återvunnen plast

Svag efterfrågan på återvunnen plast är ett annat allvarligt hinder för att ställa om plastvärdekedjan. I EU används återvunnen plast i nya produkter i liten omfattning, ofta begränsat till billiga eller nischade användningsområden. Osäkerhet i fråga om avsättningsmöjligheter och lönsamhet hämmar de investeringar som är nödvändiga för att expandera och modernisera EU:s plaståtervinningskapacitet och stimulera innovation. Den senaste tidens utveckling inom världshandeln, som begränsat exportmöjligheterna för plastavfall

²⁵ Ellen MacArthur Foundation, *The New Plastics Economy: Catalysing action*, januari 2017

²⁶ Direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall.

²⁷ Dvs. kan återvinnas kostnadseffektivt.

²⁸ Direktiv 2009/125/EG. Detta direktiv omfattar alla energirelaterade produkter.

som samlats in för återvinning²⁹, gör att det är ännu mer angeläget att utveckla en europeisk marknad för återvunnen plast.

En av anledningarna till den låga användningen av återvunnen plast är att många företag och tillverkare tvivlar på att återvunnen plast kan tillgodose behoven av tillförlitliga, storskaliga leveranser av material med konstant kvalitet. Plast återvinns ofta av små, främst regionala anläggningar, och mer stordrift och standardisering skulle få marknaden att fungera smidigare. Med detta i åtanke är kommissionen fast besluten att arbeta med Europeiska standardiseringskommittén och näringslivet för att utveckla kvalitetsnormer för sorterat plastavfall och återvunnen plast.

Att integrera återvinningsverksamhet bättre i plastvärdekedjan har avgörande betydelse och kan underlättas av plastproducenter i kemiindustrin. Deras erfarenhet och tekniska expertis kan bidra till högre kvalitetsstandarder (t.ex. för livsmedelskvalitet) och samlad tillgång till återvunna råvaror.

Den återvunna plastens kemiska sammansättning och lämplighet för de avsedda användningsområdena kan också utgöra ett hinder i vissa fall. Oavsiktlig förorening³⁰ eller brist på information om eventuell förekomst av farliga kemikalier är ett problem för olika flöden av plastavfall. Denna osäkerhet kan också dämpa efterfrågan på återvunnen plast i ett antal nya produkter med särskilda säkerhetskrav. Kommissionens arbete i fråga om samspelet mellan kemikalie-, avfalls- och produktpolitiken inriktas på några av dessa frågor och kommer därför att direkt bidra till att öka användningen av återvunnen plast. EU kommer också att finansiera forsknings- och innovationsprojekt för bättre kartläggning av föroreningar och sanering av plastavfall genom Horisont 2020.

Vad gäller användningen av återvunnen plast som kommer i kontakt med livsmedel (t.ex. flaskor) är målet att prioritera höga krav på livsmedelssäkerhet, samtidigt som man tillhandahåller en tydlig och tillförlitlig ram för investeringar och innovation i lösningar för en cirkulär ekonomi. Därför är kommissionen fast besluten att snabbt slutföra tillståndsförfarandena för mer än ett hundra säkra återvinningsprocesser. I samarbete med Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet kommer kommissionen också att bedöma om säker användning av andra återvunna plastmaterial³¹ kan övervägas, exempelvis genom bättre karakterisering av föroreningar.

Enbart volym och kvalitet förklarar dock inte till fullo den blygsamma marknadsandel som återvunnen plast har i dag. Bristande förändringsbenägenhet hos produkttillverkarna och bristande kunskaper om de ytterligare fördelarna med ett slutet kretslopp för återvunnen plast utgör också ett hinder för ökad användning av återvunnet material.

Inom EU finns exempel på framgångsrika kommersiella partnerskap mellan producenter och plaståtervinningsföretag (i t.ex. bilindustrin), som visar att volym- och kvalitetsproblemen kan lösas om nödvändiga investeringar görs. För att bidra till ta itu med dessa hinder lanserar kommissionen före eventuell lagstiftning en EU-omfattande kampanj för att få berörda parter att utfästa sig att senast 2025 se till att tio miljoner ton återvunnen plast används i nya produkter på EU:s marknad. För att nå snabba, påtagliga resultat inriktas kampanjen på både privata och

²⁹ Framför allt Kinas nyligen införda förbud mot import av vissa typer av plastavfall – se avsnitt 4.4.

³⁰ Föroreningar i återvinningsströmmarna kan härröra från olika källor (t.ex. orenheter, användning, felaktig användning, nedbrytning, felaktig materialseparation, gamla ämnen och korskontaminering under avfallsinsamling). Sådana oavsiktliga föroreningar kan påverka det återvunna materialets säkerhet och kvalitet.

³¹ Dvs. annan plast än PET eller plast som inte har sitt ursprung i slutna återanvändningstillämpningar.

offentliga aktörer, och de uppmanas att göra väsentliga utfästelser senast i juni 2018. Mer om det i bilaga III.

För att få ut mer återvunnen plast på marknaden kommer kommissionen också att undersöka mer sektorsspecifika åtgärder. Exempelvis erbjuder vissa tillämpningar i bygg- och bilsektorena goda möjligheter att använda mer återvunnet material³² (t.ex. isoleringsmaterial, rör, utomhusmöbler och instrumentpaneler). Under pågående och kommande utvärderingar av EU:s regler om byggprodukter och om uttjänta fordon kommer kommissionen att undersöka olika sätt att främja detta. I samband med arbetet med direktivet om förpackningar och förpackningsavfall kommer man också att överväga att använda ekonomiska instrument för att belöna användningen av återvunnet material i förpackningar. Kommissionen kommer slutligen att arbeta på att få med återvunnet material i kriterierna för grön offentlig upphandling.

De nationella regeringarna kan också uppnå en hel del genom ekonomiska incitament och offentlig upphandling. Det franska systemet Orplast³³ och Italiens nya regler om offentlig upphandling är två goda exempel på vad som kan göras på nationell nivå. På samma sätt kan de lokala myndigheterna stödja målet för den här strategin när de upphandlar entreprenader, varor eller tjänster.

Bättre och mer harmoniserad separat insamling och sortering

Mer och bättre plaståtervinning hämmas också av för låga volymer och för låg kvalitet inom den separat insamlingen och sorteringen. Sortering är särskilt viktigt för att undvika att främmande ämnen kommer in under återvinningen och för att upprätthålla höga säkerhetsstandarder för det återvunna materialet. De nationella, regionala och lokala myndigheterna har i samarbete med avfallsaktörerna en viktig roll att spela när det gäller att öka allmänhetens medvetenhet och säkerställa separat insamling av hög kvalitet. Medel som samlas in genom system för utökat producentansvar kan användas för att främja dessa ansträngningar. På samma sätt kan pantsystem bidra till höga nivåer av återvinning.

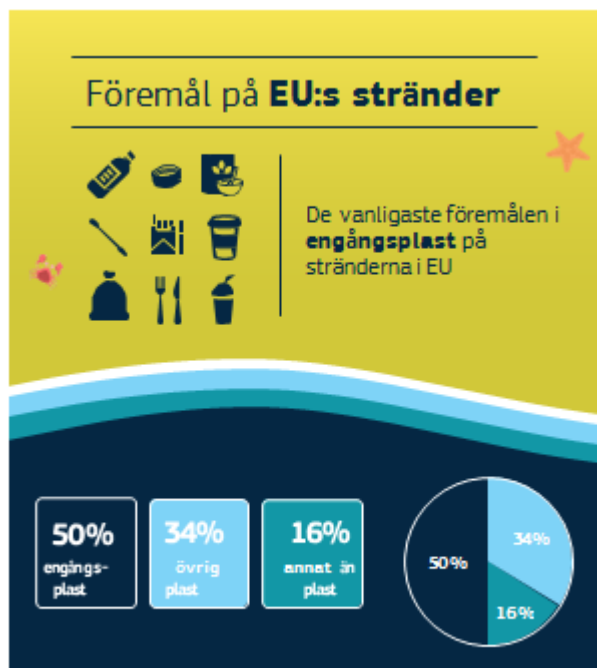
Att minska splittringen och olikheterna i insamlings- och sorteringssystemen kan öka lönsamheten i plaståtervinningen betydligt, och spara omkring ett hundra euro per ton insamlat material³⁴. För att främja mer standardiserade och effektivare metoder i hela EU kommer kommissionen att utfärda nya riktlinjer för separat insamling och sortering av avfall. Framför allt stöder kommissionen Europaparlamentet och rådet i deras nuvarande ansträngningar för att ändra avfallsreglerna så att de befintliga kraven på separat insamling av plast tillämpas bättre.

4.2 Åtgärder mot plastavfall och nedskräpning

³² I motsats till andra tillämpningar, t.ex. förpackningar, är estetiska krav mindre relevanta och hälso- och miljöexponeringen är normalt lägre. Dessutom har Europeiska standardiseringskommittén redan utvecklat bedömningsnormer för att identifiera farliga ämnen som kan ingå i återvunnet material.

³³ <https://appelsaprojets.ademe.fr/aap/ORPLAST2017-68>

³⁴ Ellen MacArthur Foundation, *The New Plastics Economy: Catalysing action*, januari 2017.



Källa: Gemensamma forskningscentrumet, kommissionen (2017)

svåra att återvinna, ofta används utanför hemmet och tenderar att orsaka nedskräpning. De är några av de artiklar som oftast påträffas på stränderna och utgör uppskattningsvis 50 % av det marina skräpet³⁵.

Ökad konsumtion av hämtmat bidrar till att användningen av plast för engångsbruk ökar, och problemet förväntas därför förvärras. Om avfallshanteringen är suboptimal kan även plastavfall som har samlats in hamna i miljön. Ökad återvinning av plast som används i jordbruket (exempelvis marktäckningfilmer eller växthus av plast) kan bidra till att minska läckaget ut i miljön. För att uppnå detta har system för utökat producentansvar visat sig vara verkningsfulla i flera länder.

Nedskräpningen till havs från källor till havs är också betydande. Fiskeredskap som överges till havs kan få särskilt skadliga effekter genom att havslevande djur snärjs i dem.

Att minska plastavfallet och plastföroreningarna är ett komplext problem, med tanke på dess diffusa karaktär och kopplingarna till sociala tendenser och individuellt beteende. Det finns inga tydliga incitament för konsumenter och producenter att gå över till lösningar som genererar mindre avfall eller nedskräpning.

EU har redan agerat genom att ålägga medlemsstaterna att vidta åtgärder för att minska förbrukningen av plastpåsar³⁶ och övervaka och minska nedskräpningen till havs³⁷. EU-finansiering används också för att kartlägga och bekämpa den ökande nedskräpningen till havs³⁸, som komplement till globala, nationella och regionala åtgärder. EU:s regler till stöd för ökad återvinning och bättre system för avfallsinsamling är också mycket viktiga för att bidra till att förhindra läckaget. Dessutom kommer kommissionen genom sitt kommande förslag till översyn av dricksvattendirektivet att främja tillgången till kranvatten för allmänheten i EU och på så sätt

³⁵ Gemensamma forskningscentrumet, *Top Marine Beach Litter Items in Europe*, 2017.

³⁶ Direktiv (EU) 2015/720 om ändring av direktiv 94/62/EG vad gäller användningen av tunna plastbäckar.

³⁷ Direktiv 2008/56/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område.

³⁸ Som exempel kan nämnas projektet "Circular Ocean" inom Interreg, som i Arktis prövar nya sätt att återanvända gamla fiskenät, bl.a. som material som avlägsnar föroreningar från vatten (<http://www.circularocean.eu/>). I Östersjöområdet pågår projektet Blastic som kartlägger nedskräpningskällor i tätorter och övervakar skräp i vattenmiljön (<https://www.blastic.eu/>). Båda projekten stöds av Europeiska regionala utvecklingsfonden.

minska behovet av förpackningar för buteljerat vatten. Kriterierna för EU:s miljömärke och grön offentlig upphandling främjar också återanvändbara produkter och förpackningar³⁹.

Ytterligare åtgärder på EU-nivå och på nationell nivå kan utvecklas så att mindre plastavfall uppstår, särskilt avfall från engångsförpackningar eller ytterförpackningar, och för att främja återanvändning av förpackningar. Analyser, bl.a. ett offentligt samråd, har redan inletts för att fastställa räckvidden av ett lagstiftningsinitiativ om plast för engångsbruk på EU-nivå som ska läggas fram av den sittande kommissionen enligt samma metod som för lätta plastkassar och med ledning av beteendevetenskapligt underlag⁴⁰. Dessutom kommer kommissionen att utreda om det går att införa någon form av avgift på EU-nivå⁴¹. Kommissionen kommer också att undersöka frågan om ytterförpackningar som en del av den kommande översynen av de väsentliga kraven för förpackningar.

Program för utvidgat producentansvar på nationell nivå kan också bidra till att finansiera åtgärder för att bekämpa plastavfall. Målinriktade pantsystem kan bidra till att minska nedskräpning och öka återvinningen, och har redan hjälpt många länder att uppnå en hög insamlingsgrad för dryckesförpackningar⁴².

Myndigheterna kan ta initiativ till informationskampanjer, åtgärder mot nedskräpning och projekt för att städa upp stränder och kan få EU-stöd, t.ex. genom Europeiska solidaritetskåren. Den 30 maj 2017 föreslog kommissionen att Europeiska solidaritetskåren skulle byggas ut och få mer pengar: anslagen föreslås bli 341,5 miljoner euro för åren 2018–2020⁴³. Det innebär att ungdomar i hela EU inom en snar framtid får ännu fler möjligheter att engagera sig och stödja målet för den här strategin.

För att minska utsläppen av avfall från fartyg lägger kommissionen tillsammans med den här strategin fram ett lagstiftningsförslag om mottagningsanläggningar i hamnar⁴⁴. Förslaget går ut på att se till att avfall som uppkommer på fartyg eller samlas in till havs tas om hand i land på lämpligt sätt. Med utgångspunkt i detta kommer kommissionen också att utarbeta riktade åtgärder för att se till att fiskeredskap förloras och överges till havs i mindre utsträckning. Alternativ som ska undersökas är bl.a. pantsystem, utökat producentansvar och återvinningsmål. Kommissionen kommer också att granska vattenbrukets bidrag till nedskräpning till havs och överväga ett antal åtgärder för att minimera utsläppen av plast från vattenbruk⁴⁵. Kommissionen kommer slutligen att fortsätta sitt arbete med att förbättra kunskaperna om och mätningarna av det marina skräpet, ett viktigt men ofta förbisett sätt att främja effektiva förebyggande och återställande åtgärder.

³⁹ Enligt exempelvis kriterierna för EU:s miljömärke inom turistsektorn och kriterierna för grön offentlig upphandling av livsmedel och cateringtjänster begränsas användningen av engångsplast inom cateringverksamhet.

⁴⁰ Gemensamma forskningscentret genomför egen beteendeforskning på olika politikområden, så att det finns en bättre kunskapsbild om de faktorer som påverkar beteendet och hur verkningsfulla olika lösningar är i förhållande till varandra.

⁴¹ Formerna för en sådan avgift behöver bestämmas med ledning av hur väl den bedöms bidra till strategins mål. Den kan dessutom mot bakgrund av förberedelserna inför nästa fleråriga budgetram efter 2020 betraktas som ett alternativ för att generera inkomster till EU-budgeten.

⁴² De fem medlemsstaterna med bäst resultat i pantsystemen för PET-flaskor (Tyskland, Danmark, Finland, Nederländerna och Estland) nådde en genomsnittlig insamlingsgrad för PET-flaskor på 94 % under 2014.

⁴³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:262:FIN>

⁴⁴ COM (2018) 33 om mottagningsanordningar i hamn för avfall från fartyg och om upphävande av direktiv 2000/59/EG och om ändring av direktiv 2009/16/EG och av direktiv 2010/65/EU.

⁴⁵ Bl.a. ett eventuellt referensdokument om bästa tillgängliga teknik för vattenbruksanläggningar.

Som komplement till dessa förebyggande åtgärder får åtgärder för att samla in en del av den plast som flyter i haven och innovativ teknik för att göra detta stöd från EU^{46,47}. Slutligen förblir internationella åtgärder, som nämns i avsnitt 4.4, avgörande för att angripa de viktigaste källorna till plastskräp i världshaven, dvs. otillräcklig infrastruktur för avfallshantering i utvecklingsländerna och tillväxtekonomierna.

Tydliga regler för biologiskt nedbrytbar plast

Som svar på det omfattande läckaget av plast till miljön och dess skadliga effekter har man försökt att konstruera biologiskt nedbrytbara och komposterbara plaster. Målinriktade tillämpningar, t.ex. komposterbara plastbärkassar för insamling av biologiskt avfall separat, har visat positiva resultat, och standarder finns eller håller på att utvecklas för specifika tillämpningar.

De flesta nu tillgängliga plaster som betecknas som biologiskt nedbrytbara bryts dock mestadels ned under särskilda förhållanden som inte alltid är lätta att hitta i den naturliga miljön, och kan alltså fortfarande skada ekosystemen. Biologisk nedbrytning i havsmiljön är en särskild utmaning. Dessutom är plaster som betecknas som komposterbara inte nödvändigtvis lämpliga för hemkompostering. Om komposterbara och konventionella plaster blandas i återvinningsprocessen kan det påverka det återvunna materialets kvalitet. För konsumenttillämpningar är det av avgörande betydelse att det finns ett välfungerande system för separat insamling av organiskt avfall.

Det är viktigt att se till att konsumenterna får tydlig och korrekt information och att biologiskt nedbrytbara plaster inte ses som en lösning på nedskräpningen. Detta kan uppnås genom att man klargör vilken plast som får märkas som ”komposterbar” eller ”biologiskt nedbrytbar” och hur de bör hanteras efter användning. Tillämpningar med tydliga miljöfördelar bör kartläggas och i de fallen kommer kommissionen att överväga åtgärder för att stimulera innovation och driva på marknadsutvecklingen i rätt riktning. För att möjliggöra korrekt sortering och undvika falska miljöpåståenden kommer kommissionen att föreslå harmoniserade regler för att definiera och märka komposterbar och biologiskt nedbrytbar plast. Den kommer också att utveckla livscykelbedömningar för att fastställa villkoren för när biologiskt nedbrytbar eller komposterbar plast kan användas med gynnsam effekt och kriterier för sådana tillämpningar.

Slutligen finns det några alternativa material som påstås vara biologiskt nedbrytbara, t.ex. plaster som kan nedbrytas genom oxidation (oxo-plaster), men de har inte visat sig ge några styrkta miljöfördelar jämfört med konventionell plast, och de är samtidigt bekymmersamma på grund av att de snabbt bryts ned till mikroplast. Kommissionen har därför inlett arbetet med att begränsa användningen av oxo-plaster i EU⁴⁸.

Det växande problemet med mikroplast

Mikroplast tillsätts avsiktligt till vissa produktkategorier (t.ex. kosmetika, tvättmedel och färger), och sprids sedan under produktion, transport och användning av plastpellets eller uppkommer genom slitage av produkter som däck, färger och kläder av syntetmaterial.

⁴⁶ Se exempelvis inbjudan att lämna förslag inom Horisont 2020 för att utveckla och bygga ut innovativa processer för att städa upp avfall och föroreningar till havs: <http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/h2020/topics/bg-07-2017.html>

⁴⁷ <https://ec.europa.eu/easme/en/information-day-blue-growth-calls-under-emff>

⁴⁸ I enlighet med Reachförfarandena för begränsning av ämnen som utgör en risk för miljön eller människors hälsa har kommissionen bitt Europeiska kemikaliemyndigheten att se över det vetenskapliga underlaget för åtgärder på EU-nivå.

Mikroplast som avsiktligt tillsätts i produkter utgör en relativt liten andel av all mikroplast i havet. Eftersom det dock är förhållandevis enkelt att förebygga förekomsten av mikroplast har flera länder, för att möta allmänhetens oro, redan agerat för att begränsa användningen av den⁴⁹, och kosmetikaindustrin har agerat på frivillig basis. Förbud övervägs eller planeras i flera medlemsstater, och detta kan leda till splittring av den inre marknaden. I enlighet med Reachförfarandena för begränsning av ämnen som utgör en risk för miljön eller människors hälsa, har kommissionen därför inlett processen att begränsa användningen av avsiktligt tillsatt mikroplast genom att be Europeiska kemikaliemyndigheten att se över det vetenskapliga underlaget för åtgärder på EU-nivå⁵⁰.

Det behövs mer forskning, dels för att förbättra vår kunskap om källorna till och effekterna av mikroplast, inklusive inverkan på miljö och hälsa, dels för att man ska kunna ta fram innovativa lösningar för att förhindra att den sprids (se avsnitt 4.3). Detta kan omfatta olika sätt att förbättra avskiljningen av mikroplaster i avloppsreningsverk, liksom riktade åtgärder för enskilda källor. Enligt ett branschavtal⁵¹ om förebyggande av utsläpp av mikroplast i vattenmiljön vid tvätt av syntetiska textilier räknar man med att de första förslagen om provningsmetoder ska läggas fram 2018. Kommissionen kommer för sin del att överväga att införa bl.a. märkning och särskilda krav för däck, krav på bättre information och minikrav för utsläpp av mikrofibrer från textilier samt åtgärder för att minska förlusterna av plastpellets. System för utökat producentansvar kan också övervägas för att täcka kostnaderna för avhjälpande åtgärder. Förekomsten av mikroplast i dricksvatten behöver också övervakas, då inverkan på människors hälsa är okänd.

4.3 Främja innovation och investeringar för cirkulära lösningar

För att nå målen för den här strategin krävs stora investeringar i både infrastruktur och innovation. Enbart för att nå de högt satta målen för plaståtervinning krävs ytterligare investeringar på uppskattningsvis 8,4–16,6 miljarder euro⁵². En möjliggörande grund för investeringar och innovation är därför av central betydelse för att den här strategin ska kunna genomföras.

Innovation är avgörande för omställningen av plastvärdekedjan, eftersom det kan få ned kostnaderna för befintliga lösningar, skapa nya lösningar och förstärka nyttan bortom EU:s gränser. EU kan visserligen spela en möjliggörande roll, men de europeiska företagen måste investera i framtiden och bekräfta sitt ledarskap i moderniseringen av plastvärdekedjan.

Innovativa lösningar för avancerad sortering, kemisk återvinning och bättre polymerkonstruktion kan ha stor inverkan. Till exempel kan ökad användning av nya tekniska lösningar, som digital vattenmärkning, leda till mycket bättre sortering och spårbarhet av material, med låga omställningskostnader. Forskning och innovation kan också bidra till att förebygga plastavfall och förorening med mikroplast. Kommissionen ägnar särskild uppmärksamhet åt innovation i fråga om material som är helt biologiskt nedbrytbara i salt- och sötvatten och som är oskadliga för miljön och ekosystemen. Nya metoder, t.ex. innovativa affärsmodeller, omvänd logistik eller konstruktion för hållbarhet, kan i stor utsträckning bidra till att minimera plastavfallet vid källan och samtidigt skapa ytterligare ekonomiska, sociala och miljömässiga fördelar. Slutligen krävs

⁴⁹ Mikroplast i särskilda produkter för kroppsvård har förbjudits i USA och Kanada. Flera av EU:s medlemsstater har också anmält lagförslag till kommissionen om förbud mot mikroplast i vissa kosmetiska produkter. Rådet har uppmanat kommissionen att agera mot mikroplast, särskilt i kosmetika och rengöringsmedel.

⁵⁰ Enligt detta ska Europeiska kemikaliemyndigheten inleda begränsningsförfarandet inom 12 månader, förutsatt att villkoren är uppfyllda.

⁵¹ Avtalet har undertecknats av fem branschorganisationer: AISE, CIRFS, EOG, EURATEX och FESI.

⁵² Deloitte, *Increased EU Plastics Recycling Targets: Environmental, Economic and Social Impact Assessment*, 2015.

mer forskning för att bedöma de potentiella hälsoeffekterna av mikroplast och utveckla bättre övervakningsverktyg.

Alternativa råvaror, bl.a. biobaserade råvaror och gasformiga utsläpp (t.ex. koldioxid eller metan), kan också utvecklas för att undvika att fossila resurser förbrukas. För närvarande utgör dessa råvaror en liten men växande andel av marknaden⁵³. Kostnaden kan utgöra ett hinder för en mer omfattande användning. För biobaserade plaster är det också viktigt att se till att de leder till verklig miljönytta jämfört med de icke-förnybara alternativen. Därför har kommissionen inlett arbetet med att kartlägga effekterna under hela livscykeln av alternativa råvaror som används vid plasttillverkning, inklusive biomassa. På grundval av tillgängliga vetenskapliga rön kommer kommissionen att undersöka möjligheterna att stödja utvecklingen av alternativa råvaror i plastproduktionen.

EU kommer att stödja alla sådana insatser med forskningsanslag. Horisont 2020 har hittills bidragit med över 250 miljoner euro till FoU på områden som är direkt relevanta för strategin. Ungefär hälften har använts för att bidra till att utveckla alternativa råvaror. Detta har kompletterats av anslag från EU:s sammanhållningspolitik, inom ramen för strategier för smart specialisering⁵⁴. Ett stort antal av dessa strategier inbegriper plastrelaterade innovationsprioriteringar.

Inför 2020 kommer ytterligare 100 miljoner euro att anslås till prioriterade åtgärder, däribland utveckling av smartare och mer återvinningsbara plastmaterial, effektivare återvinningsprocesser samt spårning och avlägsnande av farliga ämnen och föroreningar från återvunnen plast. Slutligen kommer kommissionen att utveckla en strategisk forsknings- och innovationsagenda för plast för att ge vägledning när det gäller forsknings- och innovationsfinansieringen efter 2020.

För att målen för den här strategin ska kunna nås måste de privata och offentliga investeringarna öka avsevärt, inte bara i innovation. I dag hämmas privata investeringar i sorterings- och återvinningsanläggningar av osäkerhet kring lönsamheten (med tanke på låga oljepriser, bristande avsättningsmöjligheter m.m.). Exempelvis går för närvarande bara två tredjedelar av plaståtervinningsföretagen i Frankrike med vinst⁵⁵. Som framgår av situationen i de andra EU-länderna⁵⁶ är det viktigt att modernisera och expandera återvinningsanläggningarna för att de ska löna sig att återvinna plast. Många av de åtgärder som föreslås i avsnitt 4.1 är särskilt utformade för att öka investerarnas förtroende.

Myndigheterna behöver investera i expanderad och förbättrad separat insamling. Väl utformade system för utvidgat producentansvar kan spela en viktig roll för att få fram den finansiering som krävs. I vissa länder med mycket hög återvinningsgrad finansieras till exempel kostnaderna för separat insamling och behandling av förpackningsavfall genom avgifter som betalas av producenterna.

Förutom att vara en finansieringskälla kan ett utökat producentansvar också ge företagen ekonomiska incitament att utveckla mer hållbara plastprodukter. Om system för utökat producentansvar är väl utformade och genomförs i hela EU kan de bidra till att effektivisera

⁵³ I dag står biobaserade plaster för 0,5–1 % av EU:s årsförbrukning av plast.

⁵⁴ Nationella och regionala innovationsstrategier, som har utvecklats med ett nedifrånperspektiv och involverar näringslivet och andra berörda parter för att kartlägga områden för regional konkurrenskraft. Kommissionen stöder också interregionala partnerskap på områden för smart specialisering.

⁵⁵ Franska miljö- och energimyndigheten, *Analyse de la chaîne de valeur du recyclage des plastiques en France* (analys av värdekedjan för plaståtervinning i Frankrike), mars 2015.

⁵⁶ A.a.

återvinningsprocessen, uppmuntra konstruktion för återvinning, minska mängden avfall och nedskräpning och främja fördjupad dialog mellan producenterna, de lokala myndigheterna och återvinningsföretagen. I sitt förslag till översyn av avfallslagstiftningen har kommissionen för avsikt att främja denna modell och göra den effektivare genom gemensamma minimikrav på grundval av befintlig bästa praxis. För att system för utökat producentansvar ska fungera väl och stödja investeringar i återvinning kommer kommissionen att ge vägledning om hur man verkningsfullt strukturerar avgifterna för producenterna, särskilt när det gäller förpackningar. Exempelvis kan grön strukturering av sådana avgifter bara ge resultat om det uppstår en ekonomisk fördel för mer hållbara konstruktionsval.

Principen om utökat producentansvar kan också användas för att skapa en fond för finansiering av privat ledda investeringar i innovativa lösningar och ny teknik som syftar till att minska den primära plastproduktionens miljöpåverkan. Det kan till exempel stödja användningen av återvunnen plast. Senast i mitten av 2019 ska kommissionen i samarbete med de berörda parterna ha analyserat hur en sådan fond kan utformas, bl.a. i fråga om teknik- och materialneutralitet och komplementaritet med befintliga instrument, och ha granskat dess tekniska, ekonomiska och juridiska genomförbarhet.

Medlemsstaternas beslut om skatter och offentlig upphandling har också enorm betydelse för omställningen och för att styra investeringarna rätt⁵⁷. I sitt förslag till översyn på avfallsområdet betonar kommissionen att ekonomiska styrmedel bör användas för att prioritera förebyggande och återvinning av avfall på nationell nivå. Att internalisera miljökostnaderna för deponering och förbränning genom höga eller successivt stigande avgifter eller skatter kan göra plaståtervinning lönsammare.

De europeiska struktur- och investeringsfonderna, särskilt sammanhållningspolitiska medel, bidrar också till utvecklingen av EU:s återvinningskapacitet, inklusive plaståtervinning. För perioden 2014–2020 har över 5,5 miljarder euro anslagits till bättre avfallshantering. Detta förväntas bl.a. leda till en ökning av återvinningskapaciteten med 5,8 miljoner ton per år⁵⁸. Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) kan också ha stor betydelse, t.ex. genom att stödja ökad integration av värdekedjan och projekt för ett slutet kretslopp för plaståtervinning. Plattformen för finansiering av den cirkulära ekonomin, som nyligen inledde sin verksamhet, bidrar till ökad medvetenhet hos investerarna och underlättar tillgången till finansiering av projekt inom den cirkulära ekonomin.

4.4 Globala åtgärder

De möjligheter och utmaningar som plast ger upphov till blir alltmer globala. Om vi tar itu med dem kommer detta på ett betydande sätt att bidra till att målen för hållbar utveckling 2030 uppnås. Utanför EU ökar plastkonsumtionen per capita snabbt, särskilt i Asien⁵⁹. Plastvärdekedjorna utvecklas över hela världsdelar, och plastavfall handlas internationellt: i EU sänds omkring hälften av det insamlade plastavfallet utomlands, där det är osäkert hur det tas om hand. Över 85 % av det exporterade plastavfallet går för närvarande till Kina⁶⁰, men det kommer

⁵⁷ Kommissionen har väldefinierade regler om statligt stöd för att stödja sådana åtgärder. Se 2014/C 200/01, Meddelande från kommissionen: Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020.

⁵⁸ <https://cohesiondata.ec.europa.eu>

⁵⁹ Konsumtionen av plast per capita uppgår till omkring 100 kg per år i Väst Europa och Nordamerika. I Asien är den för närvarande över 20 kg per år och förväntas växa snabbt.

⁶⁰ Global Waste Management Outlook 2015.

snart att ändras sedan Kina beslutat att förbjuda import av vissa typer av plastavfall⁶¹, vilket skapar möjligheter för återvinningsföretagen i EU.

Tillräckliga system för förebyggande, insamling och återvinning av plastavfall behövs i många delar av världen. Marint skräp från ett land kan hamna på ett annat lands stränder, och plastflagor från hela världen ansamlas med tiden i världshaven, burna av havsströmmarna. Det krävs internationellt samarbete för att ta itu med denna fråga. Haven är en global nytthet och ett gemensamt arv, och om den nuvarande tendensen inte kan vändas kan framtidens generationer drabbas genom att de marina ekosystemen försämras och människors hälsa hotas. Vålfungerande system för förebyggande och hantering av avfall, framför allt i tillväxtekonomierna, är ytterst viktigt för att hålla plast borta från havet. Många initiativ har tagits i internationella forum (t.ex. G7 och G20, FN och Marpolkonventionen⁶²) och inom ramen för regionala havskonventioner. Åtgärder mot nedskräpning till havs ingår också i Internationell världshavsförvaltning: en agenda för havens framtid⁶³.

EU kommer att fortsätta att stödja internationella åtgärder, främja bästa praxis internationellt och använda sina externa finansieringsinstrument till stöd för bättre förebyggande och hantering av avfall runtom i världen. Kommissionen kommer särskilt att fortsätta att utnyttja de politiska dialogerna om miljö och näringsliv och dialogerna enligt frihandesavtalen, och aktivt samarbeta med andra parter enligt regionala havskonventioner⁶⁴. Kommissionen kommer också att delta aktivt i den arbetsgrupp som inrättades av FN:s miljöförsamling i december 2017 för att arbeta med internationella åtgärder mot plastavfall och mikroplast till havs. Kommissionen kommer 2018 att inleda ett särskilt projekt för att minska plastavfall och marint skräp i Ost- och Sydostasien, där problemet växer snabbt⁶⁵. Den kommer också att i enlighet med Barcelonakonventionen undersöka möjligheterna att vidta åtgärder mot plastföroreningar i Medelhavet och i viktiga internationella avrinningsområden, eftersom en stor andel av plastavfallet bärs av floder innan det når havet. Slutligen kommer kommissionen att underlätta samarbetet med EU:s yttersta randområden⁶⁶ och deras grannar i Västindien, Indiska oceanen, Stilla havet och Atlanten på olika områden, däribland avfallshantering och återvinning.

Vidare finns det framöver också betydande möjligheter att utveckla en innovativ cirkulär plastindustri i hela världen. Redan nu är EU världsbäst på plaståtervinning. Med sitt mål om ökad återvinning och förbättrad återvinningsbarhet hos förpackningar är EU väl lämpat att leda utvecklingen genom att bl.a. stödja investeringar i modern återvinningsteknik, nya material som är bättre lämpade för återvinning och lösningar för att minska nedskräpningen till havs.

Åtgärder som ökar förtroendet bland näringsidkare och myndigheter behövs för att bättre integrera plaståtervinning globalt, och därmed skapa en gränsöverskridande cirkulär värdekedja. Kommissionen kommer exempelvis att främja utvecklingen av internationella standarder för att öka industrins förtroende för kvaliteten på återvinningsbar eller återvunnen plast. Det blir också viktigt att se till att all plast som exporteras för återvinning hanteras och behandlas på villkor som liknar dem som gäller enligt EU:s regler om transport av avfall⁶⁷, att stödja åtgärder för

⁶¹ WTO-anmälan G/TBT/N/CHN/1211 av den 18 juli 2017 och G/TBT/N/CHN/1233 av den 15 november 2017, som omfattar en rad olika typer av avfall, däribland vissa typer av plastavfall.

⁶² Den internationella konventionen till förhindrande av förorening från fartyg (Marpolkonventionen) reglerar utsläpp av fast avfall från fartyg.

⁶³ JOIN(2016) 49.

⁶⁴ EU är part i Osparkonventionen (Nordostatlanten), Helcomkonventionen (Östersjön) och Barcelonakonventionen (Medelhavet) och stöder Bukarestkonventionen (Svarta havet).

⁶⁵ Inom ramen för partnerskapsinstrumentet.

⁶⁶ EU:s yttersta randområden omfattar sex franska utomeuropeiska territorier (Franska Guyana, Guadeloupe, Martinique, Mayotte, Réunion och Saint Martin), två portugisiska autonoma regioner (Azorerna och Madeira) samt en spansk autonom region (Kanarieöarna).

⁶⁷ Förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall.

avfallshantering enligt Baselkonventionen och att ta fram ett EU-certifieringssystem för återvinningsanläggningar. Det krävs också globala insatser från näringslivet för att främja en utbredd användning av återvinningsbar och återvunnen plast.

5. Slutsatser

Problemen med produktion och konsumtion av plast och uttjänt plast kan vändas till en möjlighet för EU och den europeiska industrins konkurrenskraft. Att angripa dem med en ambitiös strategisk vision, som omfattar hela värdekedjan, kan stimulera tillväxt, jobb och innovation. Det kan också befästa EU:s ledarskap i globala lösningar och hjälpa oss att gå över till en koldioxidsnål och cirkulär ekonomi, samtidigt som allmänheten får en renare och säkrare miljö.

I den här strategin finns konkreta förslag på åtgärder som syftar till att förverkliga visionen om en mer cirkulär plastekonomi. Kommissionen kommer att inrikta sig på att nå avgörande framsteg inom sin nuvarande mandatperiod och samtidigt lägga grunden för mer långsiktiga åtgärder. Det är också viktigt att andra centrala aktörer drar sitt strå till stacken. Kommissionen uppmanar därför Europaparlamentet och rådet att ställa sig bakom denna strategi och dess mål, och uppmanar nationella och regionala myndigheter, städer, hela plastvärdekedjan och alla berörda parter att förbinda sig att vidta kraftfulla och konkreta åtgärder.